

The book cover features a white triangle in the top-left corner, a large blue triangle in the bottom-right corner, and a grey triangle in the top-right corner. The title is written in white on the blue background. A green brushstroke is located in the bottom-right corner.

# *Governança* econòmica i filosofia del projecte europeu

Joan Cals Güell



**Joan Cals Güell** és catedràtic emèrit d'Economia a la Universitat Autònoma de Barcelona, amb una llarga trajectòria docent a les facultats d'Economia i Empresa i de Ciències Polítiques i Sociologia. Les seves publicacions s'estenen sobre camps tan diversos com l'economia dels serveis, l'economia territorial, el sistema financer, el govern corporatiu i el pensament econòmic. El 2014 va rebre el Premi Joan Sardà Dexeus al millor llibre d'economia i empresa per la seva obra *Los intereses del futuro. Economía en un cambio de época*.

***Governança* econòmica i filosofia  
del projecte europeu**

Joan Cals Güell

El títol del llibre és una descripció de la singularitat del seu contingut, que combina la presentació de la *governança* econòmica de la Unió Europea amb un conjunt de reflexions filosòfiques sobre les característiques d'aquesta construcció. En el primer aspecte, la selecció dels apartats més rellevants, actuals o controvertits s'inscriu en el procés històric de desenvolupament del projecte europeu, així com en el coneixement dels seus fonaments teòrics. En el segon, són principalment les vessants econòmica, política i moral de la filosofia subjacent les que s'exploren per comprendre'l i valorar-lo adequadament.

En l'estadi actual, la Unió Europea difícilment podrà seguir avançant si no recupera cap a cotes més elevades la identificació amb la seva ciutadania i si no s'enforteix el sentiment originari de pau i de benestar compartit. La millora necessària de la funcionalitat en la unió econòmica i monetària -concretada en la nodrida agenda de reformes exposades en els diversos àmbits- apareix avui problemàtica i insuficient, per si sola, per impulsar nous progressos. Aquesta és la tesi de fons que l'autor fa seva i entorn de la qual giren les aportacions que el llibre recull, orientades a augmentar la confiança en el projecte i el suport a la innovació que comporta en la *governança* supraestatal.

# ***Governança econòmica i filosofia del projecte europeu***

Joan Cals Güell, abril de 2019

Coberta i disseny: Petiula Takahashi

Aquesta obra està sota llicència de *Creative Commons*



<https://ddd.uab.cat/record/203648>

ISBN 978-84-120344-1-7



Per a la Margarita,  
admiradora d'Europa





## ÍNDEX

Presentació	11
PRIMERA PART	
<b>La governança econòmica del projecte europeu</b>	<b>14</b>
Un salt qualitatiu en la integració econòmica	15
La unió monetària, entre l'òptim i el projecte	19
De l'èxit a la crisi del euro	23
Alertes per a una millor governança	26
El Semestre europeu	29
La maduració del Banc Central Europeu	31
El Mecanisme Europeu d'Estabilitat i el seu reforçament	35
La política econòmica	37
Les reformes estructurals	41
Una estratègia renovada de política industrial	43
La Unió Bancària i la del Mercat de Capitals	45
El Mercat Únic	50
La Unió Fiscal	56
El nou panorama de les desigualtats i el Pilar Europeu dels Drets Socials	63
Annex: Calendari de fets i decisions relatives a la UE 2009-2018	68
SEGONA PART	
<b>Una filosofia de pau i de benestar compartit</b>	<b>72</b>
La unió pacífica d'Europa	73
Dues filosofies econòmiques	77
Més enllà de l'Economia	82
Elements per a una teoria actual del projecte europeu	86
Els valors morals i els drets fonamentals en el seu context	92
Referències bibliogràfiques	96



## Presentació

L'estudi de la governança econòmica de la Unió Europea ha anat guanyant importància en la formació que imparteixen les facultades universitàries responsables de les diverses titulacions en ciències socials. És normal que sigui així, perquè les decisions que s'adopten en el nivell europeu condicionen de forma creixent la vida econòmica, empresarial i laboral dels països de la UE, interactuen fortament amb la dinàmica política dels estats membres i repercuteixen de manera important en les nostres societats. En realitat, el que és estrany és que l'estudi d'aquesta matèria no hagi suscitat un interès major durant tant de temps, si atenem al fet que actualment es compleixen trenta tres anys de la incorporació d'Espanya a les Comunitats Europees i vint de la Unió Econòmica i Monetària que significà el naixement del euro.

És cert que tant els professors com els alumnes disposen des de fa anys d'un bon nombre de manuals sobre la integració europea, i que els plans d'estudi respectius incorporen, des del decenni dels vuitanta del segle passat, una o més assignatures dedicades al seu estudi. Això no obstant, els qui hem servit a la docència universitària en el decurs d'aquest període podem constatar que no s'ha aconseguit impregnar el conjunt de la formació d'uns coneixements més conformes amb la realitat europea en la qual operen les empreses, les administracions, les organitzacions i els professionals dels diversos àmbits. La pròpia complexitat de la matèria i el seu caràcter multidimensional hi deuen haver influït i, potser, també, una barreja entre el síndrome de torre de marfil de la institució universitària, una certa obsolescència del professorat i les conseqüències de la seva superespecialització.

Sigui com sigui, el retard en la percepció d'aquesta nova realitat i dels reptes que planteja no es limita al món universitari. És observable, igualment, en el cos social, en les seves distintes elits i en el conjunt de l'opinió pública, advertint-nos sobre les dificultats amb què es troba la legitimació democràtica del projecte europeu. D'això se'n desprèn la necessitat d'augmentar els esforços per fer-lo més comprensible i pròxim, així como de valorar-lo degudament, integralment.

La contribució que aquí es presenta està pensada per facilitar un accés al coneixement bàsic de la governança econòmica europea i al procés que l'ha anat configurant últimament, en els diversos plans de la tensió dialèctica que el caracteritza. Descarta, per tant, les qüestions de detall, sobre les quals la literatura és abundant i cabaloses les fonts d'informació. La redacció tampoc s'entreté en desenvolupar els aspectes més tècnics, per tal de procurar una lectura no obstaculitzada amb la proliferació de termes o de procediments de comprensió difícil. El text que s'ofereix al lector és, així, relativament breu, va desproveït de notes a peu de pàgina i atorga prioritat a les grans qüestions i debats del projecte europeu. El mateix criteri de simplificació dels detalls s'aplica a les referències bibliogràfiques de les distintes institucions i autoritats comunitàries.

L'origen de l'obra es troba a *Los intereses del futuro. Economía en un cambio de época*, que vaig escriure durant els anys de la Gran Recessió, la crisi financera internacional i la crisi del euro. Publicada el 2013, conté un capítol dedicat exclusivament a la crisi i reconducció del projecte europeu. La gentilesa de l'editorial RBA ha permès nodrir aquest llibre amb les seves pàgines. La presentació dels diferents temes normalment utilitza una exposició de caràcter cronològic sobre el desenvolupament que han tingut.

La Primera Part, des de l'economia política, tracta sobre la governança econòmica de la Unió Europea i, especialment, de l'eurozona, tant en els fonaments de la unió econòmica i monetària como en la seva plasmació institucional i instrumental. La Segona Part va més enllà de l'enfocament econòmic, per exposar de forma pluridisciplinar i filosòfica el coneixement del projecte europeu. La pretensió de l'autor al usar aquestes òptiques distintes és la de proporcionar al lector una visió completa d'un projecte que és ambiciós i pioner en molts àmbits i, en particular, en el de la governança supraestatal, la transmissió comunicativa de la qual sol veure's perjudicada per reduccionismes de tipus economicista o tecnocràtic. Convé repetir, una i altra vegada, que l'essència del projecte europeu es troba en una filosofia de pau i de benestar compartit. És així como es titula la Segona Part, que explora quin és la vigència actual d'aquest esperit europeista, els processos d'innovació i de relegitimació en què es veu immers i les resistències a què s'enfronta.

L'exposició d'aquesta perspectiva del projecte europeu s'ha guiat per dues voluntats. D'una banda, la de situar les decisions (o les indecisions) en el context propi de cada àmbit i moment històric, atenent la complexitat dels problemes i l'heterogeneïtat dels interessos i els sentiments per conciliar. D'una altra, la d'estimular la reflexió, indagant sobre les fortaleeses i les debilitats del projecte, i destacant

els reptes ineludibles als quals han de respondre les institucions de la Unió, els estats membres, els agents socials i la ciutadania.

El llibre és el producte d'una autoedició realitzada a l'empara d'una llicència *Creative Commons*, amb la col·laboració de Petiula Takahashi en el disseny. També he tingut l'assistència i el compromís en la difusió que m'han brindat la càtedra Jean Monnet EUPOL de la UAB, a càrrec de la professora Ana Mar Fernández Pasarín, i el Centre de Documentació Europea, servit per Concepció Muñoz. S'hi pot accedir lliurement des de la meva pàgina web personal i des del Dipòsit Digital de Documents de la Universitat Autònoma de Barcelona. En el seu format electrònic el llibre s'ofereix expressament a les biblioteques i als centres de recursos públics, i de manera general a tothom a qui pugui interessar la lectura del seu text. Expresso aquí el meu reconeixement i la meva gratitud a les persones i a les institucions citades.

Bellaterra - Barcelona - la Bisbal d'Empordà, febrer de 2019



PRIMERA PART

**La *governança* econòmica  
del projecte europeu**

## Un salt qualitatiu en la integració econòmica

Amb la firma del Tractat de la Unió Europea, o Tractat de Maastricht, el febrer de 1992, el projecte europeu s'encaminava cap a la Unió Econòmica i Monetària. Tres anys abans havia lliurat el seu informe sobre la unió monetària el comitè *ad hoc* presidit per Jacques Delors, llavors president de la Comissió Europea. El 1990, l'estudi promogut per la pròpia Comissió i dirigit per Michael Emerson, *One Market, One Money*, oferia una anàlisi del que suposaria aquesta unió.

La gamma dels beneficis que s'esperava era àmplia i la magnitud, en alguns casos, considerable. Citem els més importants. Els efectes positius en la consolidació del mercat únic i sobre els fluxos de béns, serveis i capitals, causats per l'eliminació de la incertesa del tipus de canvi. Una major estabilitat de preus, juntament amb un impuls del creixement i l'ocupació. La desaparició dels costos de transacció canviaria. Els beneficis associats a la consecució d'una moneda que competiria amb el dòlar i el ien, les grans divises mundials de l'època, i que proporcionaria a la Unió un paper més preeminent en els fòrums econòmics internacionals. També es destacava que l'harmonització dels tipus d'interès reduiria, en bona part, les primes de risc, previsió que es va veure desmentida pel comportament dels mercats financers

a partir de 2007, com bé sabem.

El mateix estudi assenyalava que els costos de la unió monetària procedirien, bàsicament, de la impossibilitat d'usar el tipus de canvi, però que es podrien suportar bé sota determinades condicions de funcionament de la Unió, de disciplina dels dèficits i del deute públic, i de flexibilitat dels mercats laborals. No es tenia en compte, doncs, el paper desestabilitzador que, segons l'experiència relativament recent, podia jugar el creixement excessiu del deute privat en algunes economies i, molt probablement, es van subestimar els costos de la fixació canviària.

No solament la integració econòmica, sinó la integració europea com a tal, en el seu sentit ampli, experimentà un salt qualitatiu amb la Unió Econòmica i Monetària, malgrat el caràcter incomplet o imperfecte que ha tingut. Miguel Otero ha explicat bé que *“ser part d'una unió monetària té enormes implicacions polítiques, socials i fins i tot culturals, que van més enllà d'allò estrictament econòmic”*. Això es deu al fet que el diner, a més de ser un mitjà de pagament, és deute, que comporta una relació social entre creditor i deutor, i que reflecteix l'organització política de la comunitat que el fa servir. D'aquí se'n desprenen, més enllà del camp econòmic i financer, les implicacions abans citades.

La història guarda en el seu entramat els detalls del que es va coure entre bastidors en el període que va des de la redacció de l'informe Delors a la del Tractat de Maastricht de 1992. Aquests detalls són necessaris per entendre la sorpresa que contenia el primer document. Fem referència a la inclusió, entre les diverses possibilitats per a la unió monetària, de l'opció de la moneda única, que va ser la que fou adoptada pel tractat. No una moneda paral·lela a les ja existents, ni una moneda comú (pel comerç exterior), sinó una moneda europea única, la qual cosa feia el procés encara més important i més polític, i l'imprimia major irreversibilitat. La política fidel a la vocació originària del projecte europeista va tenir en aquells anys una influència decisiva, que és bo de recordar a propòsit de les polèmiques sobre el paper d'Alemanya en la Unió Europea.

El 1989 caigué el mur de Berlín i l'any següent ja es produïa la reunificació alemanya, que suscitava no pocs temors. No fou obstaculitzada pels altres països europeus -França, en especial- a condició que Alemanya es comprometés amb la culminació de la integració europea en els termes que establí el Tractat de Maastricht. Això significava, per tant, renunciar al marc i treballar eficaçment per a la cohesió europea i l'enfortiment de les seves institucions. Així es va fer, sota els lideratges de Helmut Kohl, Jacques Delors i François Mitterrand.



El Tractat de Maastricht contemplava tres etapes, la tercera de les quals, d'implantació de la nova moneda, no podia retardar-se més enllà de l'1 de gener de 1999. Igualment establia una sèrie de criteris a complir per les economies candidates a formar part de la unió monetària, de forma que es comprovés l'existència d'una certa convergència -convergència nominal- entre elles o, més precisament, d'aproximació a un patró, que era l'alemany. Eren els següents:

- Inflació: durant els dotze mesos anteriors a l'examen, la taxa d'inflació no havia de superar en més d'1,5 punts percentuals la mitjana d'augment dels preus en les tres economies més estables.
- Tipus d'interès: els tipus nominals a llarg termini no podien excedir en més de 2 punts l'interès mitjà en els tres països menys inflacionaris.
- Dèficit públic: no havia de superar el 3% del PIB.
- Deute públic: com a màxim del 60% sobre el PIB, si bé es podien admetre països amb nivells superiors que acreditessin un procés de descens i apropament satisfactori cap aquest límit.
- Tipus de canvi: haver respectat durant els dos anys previs els marges de fluctuació normals dins el sistema monetari vigent fins llavors.

L'examen va realitzar-se en els primers dies de maig de 1998 i fou aprovat per onze economies, entre les quals l'espanyola. Itàlia i Bèlgica -dos països fundadors de les Comunitats Europees- presentaven un deute públic al voltant del 120% del PIB, aproximadament el doble del permès, i l'extrapolació de la tendència dels dos exercicis anteriors assenyalava que necessitarien 14 i 19 anys, respectivament, per a situar els seus deutes sobirans per sota del nivell màxim. Malgrat això, es va jutjar que la convergència realitzada era suficient per ingressar a la unió monetària. Mai, ni de lluny, aconseguiren apropar-se a aquell nivell i en l'actualitat l'endeutament públic belga és del 100% del PIB, mentre que l'italià ha superat el que tenia llavors. És una mostra eloqüent, entre moltes d'altres, de les carències de govern de la UE en aspectes que eren fonamentals per consolidar l'euro.

L'anterior il·lustra sobre les desviacions que les variables sotmeses a convergència en els noranta podien experimentar en el futur. Com actuar per prevenir-les?. El 1996, el Pacte d'Estabilitat i Creixement donà una resposta parcial, rela-

tiva solament a la disciplina pressupostària, en establir que les finances públiques ens els diferents estats membres havien d'estar normalment en situació d'equilibri i, fins i tot, de superàvit; en el curt termini, però, admetia que es produïssin dèficits, sempre que no fossin "excessius", entenent com a tals els que superessin el 3% del PIB. Si això es produïa, el pacte contemplava un sistema de sancions (mitjançant el "procediment per dèficit excessiu"), fora del cas que el dèficit públic obeís a circumstàncies excepcionals, en concret a situacions de recessió econòmica.

Entre 2002 i 2004 França i Alemanya incompliren les determinacions exposades i els terminis atorgats per la Comissió Europea per reconduir els dèficits públics respectius, alhora que aconseguien paralitzar els procediments sancionadors. Aquell precedent d'incompliment donà pas a una reforma del pacte, que el 2005 introduí elements de ponderació dels incompliments i relaxà el procediment sancionador. Sis anys després, però, les crisis del deute públic i de l'euro conduïren a un nou replantejament, amb una formulació que és l'actualment vigent, objecte de comentari en apartats posteriors.

## La unió monetària, entre l'òptim i el projecte

En la selecció dels vint articles considerats els més importants entre els apareguts a les pàgines de la revista *American Economic Review* durant el seu primer segle de vida n'hi figura un que, en aquest punt de la nostra exposició, és obligat de mencionar. Es tracta del que Robert A. Mundell hi publicà el 1961 amb el títol *A Theory of Optimum Currency Areas*. El breu treball, de solament vuit pàgines d'extensió, il·lustrat per la realitat dels Estats Units i del Canadà, pot considerar-se l'inici de la investigació en un camp molt cultivat després per altres economistes, entre els qui aviat destacarien Ronald I. McKinnon i Peter Kenen.

D'acord amb la teoria sobre les àrees monetàries òptimes, els intercanvis de béns i de serveis entre països amb monedes diferents, que s'integren en una unió monetària i passen a tenir una política monetària comú, resulten afavorits, principalment, per la reducció dels “costos de transacció”. Els guanys d'eficiència que això suposa es veuen disminuïts pels efectes perjudicials dels *shocks asimètrics*, és a dir, les pertorbacions macroeconòmiques que afecten solament a un grup dels països membres, o en intensitats diverses a tots ells, perquè difereixen en les estructures productives, en el grau d'obertura al comerç exterior, en les seves capa-

citats per competir o en la flexibilitat dels mercats, per citar només algunes de les variables rellevants.

A l'eurozona, posem per cas, els moviments dels tipus d'interès decidits pel Banc Central Europeu i les variacions en la cotització de l'euro tenen conseqüències distintes per a unes o altres economies. Això pot generar desequilibris greus; és el preu de no tenir, com abans, per a cada estat, polítiques monetàries i canviàries pròpies amb les quals corregir les pertorbacions. I segons vam viure no fa gaires anys, no solament comporta el risc de situacions molt compromeses per al creixement i l'ocupació, sinó que també amenaça els propis fonaments de la unió monetària.

La teoria de les àrees monetàries òptimes, si bé té dissidències en alguns aspectes, ha construït un àmbit de consens sobre les característiques i les actuacions que redueixen el risc i la intensitat dels *shocks asimètrics*. Veiem, de manera resumida, quin és aquest consens. En primer lloc, pressuposa l'existència d'uns fluxos comercials importants entre les distintes economies, que prèviament han hagut d'eliminar els obstacles. Els mercats de capital i de treball apareixen, a continuació, en un lloc destacat, exigint-los una elevada mobilitat; es dona per suposat que això es compleix en el primer d'aquests mercats, però, òbviamment, no pas en el segon. Si la mobilitat laboral és reduïda es contempla compensar-la amb una flexibilitat suficient de salaris i de preus. Finalment, és important l'existència d'una estructura central o federal que pugui realitzar transferències significatives de rendes des de les parts de major creixement cap a les que resultin negativament afectades per les pertorbacions asimètriques.

S'ha criticat, amb raó, que la rellevància i la utilitat analítica d'aquest consens teòric es veuen debilitades per la seva ignorància del sistema financer i, en particular, de les qüestions més polítiques relatives al paper que els estats juguen en la confiança sobre el deute i la solvència del sistema.

En qualsevol cas, atenent al que hem exposat prèviament, es pot concloure que les onze economies, Espanya inclosa, que crearen el 1999 la Unió Econòmica i Monetària, no constituïen una "àrea monetària òptima". Menys, encara, les dinou que la formen actualment, després de la prompta incorporació de Grècia i les més tardanes d'Eslovènia, Xipre, Malta, Eslovàquia, Estònia, Letònia i Lituània. L'obertura comercial, generalment elevada, compleix amb el primer dels requisits teòrics, però no es pot dir el mateix de la resta. Durant els anys noranta, l'aprovació del Tractat de Maastricht estimulà els debats sobre la matèria entre els economistes, registrant-se una àmplia coincidència en considerar que no es complien les condici-

ons de les àrees òptimes; en conseqüència, uns desaconsellaven el projecte, en tant que d'altres veien factible la seva realització perquè restaven rellevància al marc teòric segons l'hem exposat.

El mateix Mundell, que ja des dels primers setanta havia assessorat tot sovint les autoritats europees, havia manifestat dubtes sobre la matèria. Els sintetitzava en tres recomanables articles seus, apareguts en *The Wall Street Journal* la primavera del 1998, i els acompanyava de reformulacions de les seves idees sobre les àrees monetàries òptimes. En el tercer, destacava que l'euro seria la primera moneda internacional que naixeria sense un suport explícit de valor per l'or o la plata i sense el d'un fort estat central. *“En abstracte aquests defectes semblen letals”*, escrivia. No obstant això, implícitament defensava la viabilitat de l'euro, si bé veia la necessitat que *“passos futurs en l'harmonització política i fins i tot elements d'unió política estiguessin aviat a l'agenda una vegada l'euro fos creat”*. Van haver de transcórrer uns dotze anys, que es produís *“el despertar dels dimonis”* (expressió amb la qual Jean Pissani-Ferry, llavors director del *think tank* Bruegel, titulava un interessant llibre sobre el tema) i que es veiés amenaçada l'existència de l'euro perquè la Unió Europea es posés, seriosament, mans a l'obra.

Convé, tal vegada, insistir-hi. Els problemes de la UE i de l'euro entre la primera i la segona dècada d'aquest segle es devien tant o més a la negligència en el progrés cap a la unió fiscal, econòmica, bancària i política que no pas al fet de no tractar-se d'una “àrea monetària òptima”, deixant de banda el cas grec. En realitat, això segon es podria dir, pràcticament, de qualsevol país gran, si bé amb la gran diferència que l'estat corresponent té assumida la funció de realitzar transferències correctores o compensadores no solament com a cosa normal, sinó fins i tot (no sempre) com una obligació, mentre que la UE ha vingut reiterant el seu rebuig a convertir-se en una “unió de transferències”. A més, hi ha un matís que no pot passar desapercebut: el factor lingüístic i cultural, en general, exerceix de temperador de la mobilitat laboral a la UE.

La negligència a la qual hem al·ludit anteriorment té un exemple de manual en la gran tolerància que la UE havia mostrat fins a principis del nostre segle no solament envers els paradisos fiscals del seu entorn més immediat, com Mònaco, Andorra o Liechtenstein, sinó també cap a les pràctiques de Luxemburg -que pertany al grup d'estats fundadors de les Comunitats Europees- que tant poc s'adiuen amb l'objectiu d'unió fiscal que ara es proposa per a prevenir nous ensurts en la moneda única.

Molts altres exemples il·lustren la falta de compromís o el compromís super-

ficial dels estats membres amb l'euro a mesura que passava el temps. La moneda quedava, així, orfe del projecte europeu que li donava sentit i, a la vegada, *“contràriament a les expectatives, no provoca una presa de consciència, no impulsa reformes i no suscita cooperacions”*, observava amb raó Pisani-Ferry. *“El pas a l'euro no provoca la sacsejada esperada”*. La sacsejada, sense contemplacions, va venir després.

Finalment, la teoria de les àrees monetàries òptimes i el fenomen de les pertorbacions asimètriques són útils per comprendre -no per disculpar- els desequilibris que afectaren una sèrie d'economies, entre les quals l'espanyola. Per això, és útil i refrescant rellegir la clarivident advertència que l'economista Paul de Grauwe formulava en un article senzill publicat en el *Financial Times* el 1998, quan faltava una mica menys d'un any per la unió monetària i s'acabava de produir la crisi financera asiàtica que incorporava com a referència. Suposem, escrivia, un país que *“arbitràriament denominem Espanya”* en el qual es produeix una expansió econòmica més forta que en la resta de l'eurozona, i que condueix a una inflació i un auge immobiliari també superiors. Els bancs del propi país es veuen empesos a participar en el procés i l'alimenten amb el creixement del crèdit, fàcil de finançar en els mercats de l'eurozona, fins que l'esclat final provoca el col·lapse i una crisi d'aquest sistema bancari. Doncs bé, afegia, la convergència nominal redactada a Maastricht havia desatès la qüestió del creixement excessiu del deute del sector privat, que podia comportar *“igual, sinó major, risc”* que la dels governs.

## **De l'èxit a la crisi de l'euro**

El 31 de desembre de 1998 es fixaren els tipus de canvi irrevocables de les monedes amb l'euro, que al dia següent iniciaria el seu camí com a nova moneda, si bé el procés de distribució al públic i de substitució de les distintes monedes nacionals no es realitzà fins els primers mesos de 2002.

L'euro començà la seva cotització en els mercats de divises amb un tipus proper a 1,2 dòlars nordamericans, que va anar baixant i perdé un any més tard la paritat, romanent per sota fins setembre de 2002, en què la recuperà. Des de llavors, seguí revalorant-se fortament, assolint un nivell de 1,5 dòlars, zenit en el qual es mantingué durant els primers mesos de 2008, començant posteriorment una depreciació que el va portar a cotitzar durant un període llarg en el rang 1,3-1,4, és a dir, amb una apreciació significativa respecte del moment en què havia nascut. Fins i tot en els moments de major desconfiança en el seu futur, la cotització no va baixar mai de 1,2 dòlars. Va ser a partir de 2015, amb l'agressiva política del Banc Central Europeu en matèria de liquiditat i tipus d'interès a l'entorn de zero per afavorir el creixement, quan el registre més habitual fou de 1,1 dòlars.

L'euro tingué, des del començament, una bona acceptació pels mercats financers, la banca i el món econòmic. També per l'opinió pública europea. Resultà un èxit que, en determinats aspectes, va sobrepassar el que esperaven els experts.

Per això, quan es desfermà la crisi financera internacional, abans que la nova moneda complís el seu desè aniversari, eren molt pocs els qui pensaven que podien venir complicacions successives i retroalimentacions destructives que l'amenaçarien molt seriosament. Comprensiblement, des dels llocs de màxima responsabilitat política i econòmica de la Unió es repetien missatges tranquil·litzadors i de confiança, donant per irreversible la moneda única. A vegades l'argument de defensa es basava en reduir la naturalesa o l'abast del problema. *“Això no és una crisi de l'euro, sinó una crisi del deute d'alguns estats de l'euro”* declarava al diari *Bild* el ministre alemany de Finances, Wolfgang Schäuble, el gener de 2012. Contràriament, en la primera meitat de 2012, el propi president de la Comissió Europea, José Manuel Durao Barroso, va haver de rectificar públicament aquest diagnòstic i advertir en diverses ocasions que la crisi de l'euro era de caràcter sistèmic i urgent.

En els anys previs a la crisi financera internacional, els diferencials en el rendiment del deute públic a llarg termini dels estats de l'eurozona era quasi inexistent. A partir de 2008 la cosa canvià radicalment. En mitjanes mensuals, el tipus d'interès a 10 anys del bo alemany inicià una tendència descendent, amb alguns repunts, situant-se des de setembre de 2011 significativament per sota del 2%. Aquesta trajectòria va ser acompanyada per una part de les economies de la primera eurozona, però una altra part important no ho va fer, augmentant així notablement la prima de risc de les seves respectives emissions de deute públic. En alguns casos, fins a nivells insuportables.

Grècia, que el maig de 2010 necessità un primer rescat, seguit d'un altre la tardor de 2011, amb la incorporació uns mesos després d'una quitança del 53% del seu deute públic, és considerat un cas a part. A Irlanda, la prima de risc es situà pròxima als 600 punts bàsics en la mitjana mensual de novembre de 2010 i el rescat fou obligat. A Portugal, el diferencial es va obrir fins la zona del 650 punts el maig de 2011 i, novament, un altre procés de rescat es posà en marxa. En tots els casos, l'ajuda financera es condicionà a plans d'ajust severs i a reformes estructurals de gran calat. Els distints estats van haver de dotar un fons provisional, a escala comunitària, amb els recursos suficients per finançar, juntament amb el Fons Monetari Internacional, aquestes operacions; posteriorment la funció s'encomanà al Mecanisme Europeu d'Estabilitat, que té caràcter permanent.

Malgrat això, com ja sabem, les complicacions ampliaren en gran manera el



seu radi d'acció. De nou, l'observació de la prima de risc del deute públic d'altres economies ens ho il·lustra. L'espanyola sobrepassà la referència dels 200 punts en la mitjana mensual de novembre de 2010, els 300 l'agost del 2011, els 430 el novembre del mateix any i quasi els 530 el juny de 2012, quan el Govern es veié en la necessitat de sol·licitar l'assistència financera europea per al sector bancari. La italiana evolucionà de forma semblant a l'espanyola, amb un cert retard i diferencials menors, fins que assolí el pic dels 519 punts bàsics en la mitjana de novembre de 2011, del qual va aconseguir baixar i mantenir-se notablement per dessota en la primera meitat de 2012. La belga superà els 200 punts el setembre de 2011. De la seva banda, el deute públic de França, país decisiu en la construcció europea, també va veure augmentar la seva prima de risc, de manera que des de novembre de 2011 i durant tot el 2012, generalment, no fou inferior als 120 punts bàsics.

No es tractava, doncs, de la crisi del deute “d'alguns estats”, sinó d'una crisi d'escala comunitària, que proporcionà beneficis considerables de finançament als membres millor situats, com Alemanya. Tampoc era solament una crisi del deute públic, sinó de la moneda única, de l'euro, els fonaments del qual s'havien erosionat perillosament i necessitaven ser restablerts. Això requeria prestar atenció al conjunt de desequilibris, financers i reals, de l'eurozona i de les economies que la componien, per posar en pràctica mecanismes i polítiques de resolució compartida. Sense progrés en la unió econòmica i en el seu govern, basat en la comprensió de les asimetries, l'euro no podia tornar a ser un èxit raonable per a tots els estats membres, les seves empreses i els seus ciutadans.

## **Alertes per a una millor governança**

*“Fins ara, mai no havia entès com va poder succeir allò dels anys trenta. Ara sí. Tot el que necessitem són unes economies fràgils, un règim monetari rígid, un debat intens sobre el que cal fer, la creença generalitzada que el patiment és bo, polítics miops, una incapacitat per cooperar i el fracàs per anticipar-se als esdeveniments”,* escrivia Martin Wolf en el *Financial Times* el 5 de juny de 2012.

Llicències periodístiques a banda, la Unió Europea s'enfrontava a principis de la segona dècada del nostre segle a una molt greu, bé que desigual, situació econòmica, sobre la que incidien els factors apuntats en la cita prèvia i d'altres, conjunturals uns i estructurals, de fons, la resta.

I, no obstant això, els passos endavant donats en el govern de la UE foren notables en el quinquenni de crisi profunda transcorregut entre mitjans de 2008 i de 2013. Insuficients i generalment lents -inclosa l'actuació del Banc Central Europeu, les característiques i funció del qual semblen suggerir major agilitat- però notables, alguns dels quals impensables un temps enrere. Lamentablement, coexistiren amb una certa marginació de la Comissió Europea i amb enfocaments erronis en aspec-

tes claus de la política econòmica.

Entre els avenços en el govern econòmic ens referim, en primer lloc, a l'aprovació el març de 2011 del Pacte per l'Euro Plus, que comportava l'assumpció pels estats de compromisos relatius a la competitivitat de les seves economies, el mercat de treball, la sostenibilitat de les finances públiques i el reforçament de l'estabilitat financera.

Exposem, en segon lloc, l'aprovació la tardor de 2011 d'un conjunt de regles denominat *Six Pack*, un paquet normatiu que reforçà la supervisió de les polítiques fiscals i macroeconòmiques a la Unió i serveix per a prevenir i corregir els desequilibris macroeconòmics (la qual cosa es fa a través del "procediment de desequilibri macroeconòmic", analogia del preexistent "procediment de dèficit excessiu"). Temporalment i funcionalment, això s'enquadra en el "Semestre europeu".

En compliment de l'anterior, la Comissió Europea presentà el febrer de 2012 el primer informe del Mecanisme d'Alerta. Aquest element de la supervisió ha vingut realitzant el seguiment, país a país, d'onze indicadors de desequilibris macroeconòmics. Cinc es refereixen a desequilibris exteriors i competitivitat, amb les definicions i llandars per a l'eurozona següents:

- Saldo de la balança de pagaments per compte corrent durant tres anys en % del PIB: màxims del 4% per al dèficit i del 6% per al superàvit,
- Posició neta d'inversió internacional (diferència entre actius i passius financers exteriors) en % del PIB: -35%
- Percentatge de variació triennal en el tipus de canvi efectiu real: +/-5%.
- Percentatge de variació quinquennal en la quota de les exportacions mundials: -6%.
- Percentatge de variació triennal en els costos laborals unitaris: +9%.

Els sis restants són indicadors de desequilibris interns, d'expressió més directa, segons figura a continuació:

- Percentatge de variació anual del preu real de l'habitatge: 6%.

- Flux de crèdit al sector privat en % del PIB: 14%.
- Deute del sector privat en % del PIB: 133%.
- Deute del sector públic en % del PIB: 60%.
- Taxa d'atur del trienni: 10%.
- Variació interanual en % de passius del sector financer: 16,5%.

A partir de 2015 s'amplia el seguiment del mercat de treball, amb la incorporació de tres indicadors més relatius a la taxa d'activitat (variació de tres anys -0,2%), l'atur de llarga durada (variació de tres anys 0,5%) i l'atur juvenil (variació de tres anys 2% sobre la població activa compresa entre els 15 i els 24 anys), respectivament.

Els informes anuals són discutits en les institucions comunitàries corresponents, englobats dins el "Semestre europeu".

Assenyalem, en tercer lloc, la firma el març de 2012 d'un tractat que regula de forma més estricta l'estabilitat i disciplina pressupostària. Obliga als estats a incorporar a les seves constitucions o lleis de rang principal el principi de l'equilibri pressupostari, concretat en la regla segons la qual el denominat dèficit públic estructural -és a dir, la part del dèficit que és independent del cycle econòmic- no pot sobrepassar el 0,5% del PIB; el seu incompliment significa sancions automàtiques, llevat de situacions crítiques, per a les quals es contempla un màxim de l'1% de dèficit. A un altre nivell, estableix l'obligació de reduir el deute públic que superi el 60% del PIB en una vintena part cada any. Es denomina Tractat d'Estabilitat, Coordinació i Governança en la Unió, però tal com havia succeït setze anys enrere amb el Pacte d'Estabilitat i Creixement, està centrat, dèiem, en l'estabilitat i disciplina pressupostària; amb aquest biaix, que margina les iniciatives sobre l'activitat econòmica i l'ocupació, deixava oberta la discussió de les actuacions comunitàries que havien d'acompanyar la seva aplicació.

## El Semestre europeu

Des de 2014, l'Estratègia Europea 2020 guia la Unió i els estats membres en l'aplicació de reformes estructurals per fomentar el creixement i l'ocupació. Aquesta actuació es realitza dins el Semestre europeu, que coordina *ex ante* les polítiques econòmiques i les pressupostàries amb un triple objectiu: aconseguir el creixement abans esmentat, garantir unes finances públiques sanejades i prevenir desequilibris macroeconòmics excessius.

Cada novembre de l'any precedent, la Comissió publica l'estudi prospectiu anual sobre el creixement, que presenta la seva visió sobre les prioritats d'actuació de la UE de l'any següent, i l'informe sobre el mecanisme d'alerta, que examina l'evolució de cada país, amb una atenció particular als desequilibris econòmics considerats excessius. En els primers mesos de l'any, els documents anteriors són discutits en les institucions comunitàries.

L'abril, són els estats els qui presenten els seus plans per aconseguir unes

finances públiques sanejades, així com els programes nacionals de reformes, que han d'atendre a la resolució dels desequilibris identificats. El maig es produeix l'avaluació per part de la Comissió i la formulació de recomanacions per a cada país.

El juny, el Consell de la UE debat i acorda aquestes resolucions, que són adoptades poc després pel Consell Europeu i que han de ser tingudes en compte pels estats membres en l'elaboració dels pressupostos nacionals respectius de l'any següent.

Davant de desequilibris valorats com a severos o susceptibles de posar en perill la unió econòmica i monetària, la Comissió pot recomanar que el Consell de la UE sotmeti els països afectats a un procediment per desequilibris excessius i els exigeixi plans concrets de correcció sota la seva supervisió. L'incompliment determina la imposició de sancions.

Deixem constància que el grau d'aplicació reconegut de les reformes sol ser baix, tot i que desigual segons les matèries. A més de les ben conegudes resistències al canvi, diverses poden ser les raons d'aquesta relativa ineficiència, una de les quals -assumida per les institucions comunitàries- provindria del dèficit de participació dels agents socials. El Consell Econòmic i Social d'Espanya s'hi referia el 2017 en els termes següents: *“Existeix consens entre els interlocutors socials en afirmar que, malgrat la millora en la seva implicació en les etapes claus del procés del Semestre Europeu, resulta necessari reforçar encara més la seva plena participació tant a nivell comunitari com nacional. En aquest darrer pla, el reforçament de la seva participació resulta indispensable en tot el procés”*. Si bé cal matisar la cita perquè prové d'un testimoni de part, proporciona un exemple de com el dèficit democràtic que s'imputa a la UE amaga pèrdues participatives experimentades pels processos de presa de decisions en l'esfera estatal. En aquest cas concret, pèrdues no justificades -ans al contrari- per raons d'eficiència.

## **La maduració del Banc Central Europeu**

L'actuació del BCE no fou durant un temps l'adequada a la complexitat i la gravetat de la crisi desencadenada el 2008. Aquesta afirmació és àmpliament compartida per analistes econòmics d'orientacions diferents. No es discuteix que va complir amb l'objectiu principal, l'estabilitat de preus, des de la seva creació fins que arribà la crisi. Més concretament, es tractava -i es tracta- que l'índex harmonitzat de preus al consum en el conjunt de l'eurozona no excedís el 2% anual, però se situés pròxim a aquest valor. Amb aquesta finalitat, se li atribueix la responsabilitat de la presa de decisions de la política monetària, que exerceix sota un estatus d'independència de l'esfera política de les institucions comunitàries i dels estats membres; la seva aplicació va a càrrec dels bancs centrals dels diferents països.

La política monetària convencional del BCE per assolir l'estabilitat de preus controla els tipus d'interès i gestiona la liquiditat de l'economia mitjançant tres classes de mecanismes, que són, les operacions de mercat obert (dividides en quatre categories), les facilitats permanents a les quals poden recórrer les entitats de

crèdit i la regulació del nivell de reserves mínimes, o coeficient de caixa, d'aquestes entitats (se'n pot trobar una informació detallada en la pàgina web del BCE o en la del Banc d'Espanya).

Assenyalem que l'encert del BCE en mantenir la taxa d'inflació del conjunt de l'eurozona a l'entorn del 2% amagava, tal com era previsible, disparitats notables entre països, com bé sabem a Espanya, on per terme mig es va registrar un diferencial anual d'un punt per sobre. La liquiditat abundant i la política de tipus d'interès baixos entre 2001 i 2006 foren contraproductes per a l'economia espanyola, contribuint a un endeutament privat excessiu i al desenvolupament de la bombolla immobiliària de tan males conseqüències.

Vegem, ara, l'actuació del BCE el 2008 i els anys immediatament següents, és a dir, durant la Gran Recessió, la crisi bancària, la contracció del crèdit, l'afogament que el deute públic suposava per a les finances de determinats estats i el risc de desintegració de l'euro. Davant d'aquesta realitat dramàtica, en què la institució només va distreure la seva atenció de l'objectiu d'inflació per aviat injectar liquiditat, però amb dosis curtes, i per intervenir limitadament en els mercats secundaris de deute públic on els problemes apretaven més, la seva actuació fou clarament inapropiada. Tenia raó Paul Krugman per titular "*Un desastre impecable*" el seu article del 12 de setembre de 2011 a *The New York Times*. L'adjectiu venia suggerit per la resposta amb la qual Jean-Claude Trichet, llavors president del BCE, qualificava la gestió en matèria d'estabilitat de preus: "*impecable*".

Actuació, doncs, inapropiada en aspectes que es van revelar decisius en l'agreujament de la situació. Són funcions bàsiques de tot banc central, a més de vetllar per l'estabilitat de preus, de fer-ho també per l'estabilitat financera (bancària) i de servir com a prestamista en última instància de les entitats del sector. Evidentment, l'estabilitat bancària se li descontrolà; que la supervisió de les entitats no estès encara a les seves mans, sinó en la dels bancs centrals dels diferents estats, constitueix una atenuant molt important, però no l'eximia de responsabilitat per la desatenció mostrada envers l'evolució de determinades causes de les crisis bancàries, en particular els excessos dels mercats immobiliaris.

Quant a la funció de prestador, el BCE la realitza a través de mecanismes que operen regularment amb aquesta finalitat. Ara bé, les situacions crítiques de falta de finançament que van viure les entitats, a partir de 2008, arran del tancament dels mercats financers causat per la desconfiança, requerien respostes excepcionals de subministrament de liquiditat que, efectivament, es van donar, però sense la contundència que el repte exigia.



Una cosa semblant es pot dir de l'actuació del BCE en les successives crisis del deute públic, amb la particularitat que aquí la seva funció estava condicionada per la legislació europea i era subsidiària de les errades que presentava el govern econòmic de la Unió, el qual no comptava amb mecanismes per combatre l'especulació en els mercats d'aquest deute. Observem la contradicció que suposa el fet que el deute públic dels diferents estats se segueixi denominant deute sobirà quan els seus emissors han perdut la sobirania monetària i, en bona mesura, la sobirania econòmica; es a dir, estan privats dels instruments que històricament els permetien intervenir i fer front a la desconfiança i als problemes de finançament del seu deute, sense que el buit estatal quedés adequadament cobert per la UE: el Tractat de Maastricht prohibia els rescats de les economies en dificultats. Però, els rescats de Grècia, Irlanda i Portugal es produïren, com bé sabem, i la passivitat dels primers temps es transformà, després, en compres massives de bons pel BCE en els mercats secundaris de deute públic, destinades a moderar les pujades de les primes de risc. Addicionalment, el desembre de 2011 el BCE assajà la fórmula de facilitar liquiditat a la banca en grans quantitats, a l'1% d'interès, de manera que pogués destinar el finançament sobrant a la compra de deute públic, i l'estiu de 2012 donà un pas més, que passem a detallar.

Davant la persistència de primes de risc elevades per al deute públic d'Espanya i d'Itàlia, immediatament després del vist-i-plau al rescat del sector bancari espanyol, Mario Draghi, president del BCE, declarava *"El BCE està disposat a fer tot el necessari per preservar l'euro. I, cregui'm, serà suficient"*. Donava així a entendre que la institució tornaria a actuar -a partir de llavors sense límits temporals ni de quantitats, i amb determinació- en els mercats secundaris de deute públic per fer front al problema. El 6 de setembre d'aquell any el BCE aprovava un programa d'actuació en concordança amb aquelles declaracions: és el *Outright Monetary Transactions* (OMT), pel qual es comprometia a comprar il·limitadament deute públic amb venciments a menys de tres anys en els mercats secundaris. Per fer-ho, exigiria que l'estat corresponent admetés formalment la necessitat de l'ajuda i sol·licités el "rescat precautori", que comporta l'acceptació de condicions estrictes.

Amb la finalitat, també, de proporcionar suport a l'estabilitat financera de països amb problemes greus de finançament, des de 2012 és operatiu el Mecanisme Europeu d'Estabilitat (MEDE), que s'examina en l'apartat següent.

El programa OMT de compra de deute públic i la creació del MEDE s'aprovaren en mig de crítiques, fonamentalment alemanyes (inclòs el Bundesbank), que sobrepassaren l'àmbit de la política i el tècnic per desembocar en el Tribunal Constitu-

cional del país, en el que és un dels exponents destacats de la complexitat jurídica i competencial característica de la construcció europea. L'alt tribunal fou requerit per tal que jutgés si aquestes iniciatives respectaven no solament la Constitució alemanya, sinó també els tractats europeus en aspectes com la no mutualització del deute o el no rescat a economies amb problemes. La sentència fou aprovatòria amb condicions.

Malgrat que des de 2012 ja havia situat els tipus d'interès pràcticament a zero i davant el temor que s'instal·lés una situació de deflació en una part de l'eurozona, el BCE posà en marxa el març de 2015 un altre programa de compra de deute públic (i, posteriorment, també privat). Es coneix com "expansió quantitativa", i forma part de les mesures no convencionals de política monetària per injectar liquiditat a l'economia. Amb la compra massiva de bons públics, el BCE pressionaria la cotització a l'alça i, per tant, faria caure la seva rendibilitat, el que portaria als inversors en general, i en particular als bancs, a desfer-se'n en busca d'altres alternatives, afavorint així el crèdit i l'activitat econòmica. El programa fou potenciat el setembre de 2016 i en aquest nivell superior s'hi mantingué fins la primavera de l'any següent, paral·lelament a diferents mesures que han vingut facilitant finançament abundant i gratuït a la banca. De forma complementària, la compra de bons privats milloraria les condicions del finançament empresarial. Últimament la intensitat dels estímuls monetaris ha estat menor, en recuperar-se l'activitat econòmica i els preus. El programa s'ha acabat el desembre de 2018.

Un efecte addicional, desitjat, de l'expansió quantitativa practicada pel BCE fou la depreciació de l'euro, que hem recollit anteriorment i que comportà un augment de la competitivitat via preus de les economies de la seva àrea durant el període en què aquella actuació es va realitzar amb major intensitat.

## **El Mecanisme Europeu d'Estabilitat i el seu reforçament**

Es tracta d'una institució financera intergovernamental operativa des d'octubre de 2012, creada amb la finalitat de disposar d'un instrument permanent per facilitar assistència financera i intervenir en operacions de rescat en la zona euro com les que foren necessàries a partir de 2009. Els accionistes del MEDE són els estats membres. La seva capacitat efectiva de préstec és de l'ordre de 500.000 milions d'euros.

Les actuacions contemplades en el seu règim de funcionament inclouen la concessió de préstecs als estats, subministrar ajuda financera amb caràcter preventiu, adquirir títols de deute públic en els mercats primari i secundari, finançar la recapitalització d'entitats financeres mitjançant préstecs als governs i recapitalitzar directament els bancs. La seva assistència exigeix el compliment de condicions *ad hoc*.

La cimera de l'euro de desembre de 2018 ha donat la seva conformitat a la proposta de reforçar les competències del MEDE, que haurà de compartir amb la Comissió. El detall dels canvis ha de ser desenvolupat durant 2019 pels ministres

de Finances (Eurogrup). La idea força és que el mecanisme evolucioni cap un tipus d'institució semblant al Fons Monetari Internacional. Hi ha acord per facilitar l'accés a la seva línia preventiva de crèdit abans d'un eventual rescat, sempre i quan el país interessat compleixi amb les regles fiscals europees.

## **La política econòmica**

En l'escala supraestatal, la intervenció de la UE sobre el cicle econòmic es produeix a través del BCE en els termes anteriorment exposats. No existeix la possibilitat d'una actuació equivalent a la de la política monetària pel costat pressupostari, perquè la poca entitat del pressupost comunitari i les seves finalitats desvinculades de la conjuntura econòmica no ho permeten. Aquest fet posa en evidència el caràcter incomplet de la unió econòmica i monetària així com la vulneració de la tercera de les condicions teòriques principals que establíem en l'apartat dedicat a les àrees monetàries òptimes, relativa a la possibilitat de realitzar transferències significatives de recursos des d'unes economies a les altres en situacions de pertorbacions asimètriques. Les seves conseqüències, lògicament, són perjudicials per a la cohesió europea.

Les pàgines anteriors han recollit una part dels progressos més destacats en la governança de la unió econòmica i monetària, incloses algunes de les mesures provisionals adoptades per salvar els obstacles del recorregut. També s'han iden-

tificat problemes importants de funcionament, normalment causats per les resistències diverses a acceptar la unió amb la totalitat de les seves conseqüències particulars, les favorables i les desfavorables, els beneficis i els costos, els drets i les obligacions. En aquesta línia, l'orientació que cal imprimir a la política econòmica en l'eurozona, segons quina sigui la fase del cicle econòmic, constitueix un problema de primera magnitud si el fenomen que hem explicat de les pertorbacions asimètriques no s'assumeix en l'orientació.

La política d'ajustos aplicada a partir de 2010 en diverses economies perifèriques, en la línia del que s'ha convingut en denominar “austeritat expansiva”, és un exemple clar del perjudici que suposà per a la cohesió europea i de la pèrdua de confiança en les seves institucions. L'empitjorament de les finances públiques d'aquelles economies i la prevalença dels interessos dels creditors els hi exigí una marcada austeritat; temperar la pressió dels mercats requeria disposar d'un marge que no tenien, llevat que haguessin comptat amb un compromís més a fons de la Unió. A l'altra cara de la moneda, és el mateix que es pot dir de la manca d'una política expansiva en el grup de països millor situats, encapçalat per Alemanya. Això forçà les economies en dificultats a realitzar uns sacrificis majors i menys eficaços en la reducció dels desequilibris dels que hauria requerit un plantejament més compartit de les dificultats; era raonable i equitativa aquesta actuació alternativa, perquè sabem que en la gènesi i el desenvolupament dels desequilibris hi havia també causes i responsabilitats del conjunt de la UE.

Fou necessari esperar noves caigudes de l'activitat econòmica i l'ocupació en els anys 2011 i 2012 perquè s'imposés en les institucions de la UE i de varis estats una opinió majoritària favorable a corregir, d'alguna manera, l'orientació de la política econòmica. Cada vegada més economistes, organismes, agents socials i mitjans de comunicació se sumaren a la defensa d'aquesta tesi, en alguns casos amb una vehemència excepcional. Paul Krugman titulava una de les seves col·laboracions periodístiques, la primavera del 2012, *“El suïcidi econòmic d'Europa. L'austeritat fiscal que promou Alemanya està ofegant els seus socis europeus”* i la seva línia argumental era la que de forma coherent ha mantingut sempre; com Stiglitz, que s'expressava d'una forma molt semblant. El que era nou és que ara els acompanyaven veus ben diverses que havien callat o discrepat d'ells poc abans. A la mateixa època, el debilitament general del creixement econòmic portava el G-20 a instar un canvi en l'actitud alemanya i *The Economist* ho plasmava en la seva portada del 9 de juny, on de l'interior d'un vaixell enfonsant-se, amb la inscripció “economia mundial”, sorgia una veu que preguntava: *“Per favor, podem arrancar els motors ara,*

*Sra. Merkel?*”. Implícitament la resposta fou negativa, si bé a partir de 2013 -amb el pacte entre la CDU de la cancellera i la socialdemocràcia del SPD- alguns canvis en la política econòmica alemanya i, singularment, la forta elevació del salari mínim, s’encaminaren en aquesta direcció.

Emilio Ontiveros escrivia el 2016 que el tractament de la crisi que feu la Comissió Europea, seguint les recomanacions alemanyes, que avantposaven les restriccions fiscals en un entorn recessiu, *“deprimí encara més la demanda, accelerà la destrucció d’ocupació, erosionà la capacitat recaptatòria dels governs i elevà el deute públic”*. De manera immediata, contribuï a agreujar la recessió; a més llarg termini, generà danys en el potencial de creixement dels països. En el millor dels casos *“l’austeritat fou prematura i excessivament concentrada en el temps”*.

Un element central en la revisió de l’austeritat aplicada en els anys de la crisi financera i de l’euro és la magnitud que cal esperar dels denominats multiplicadors fiscals. S’entenen com a tals els factors que expressen la relació entre les variacions de la despesa pública (o dels impostos) i l’activitat econòmica. Justament en aquells anys el Fons Monetari Internacional reconeixia, en un estudi sobre vint-i-vuit economies, haver subestimat el valor dels multiplicadors, de manera que els que havia utilitzat en les seves previsions -entre 0,4 i 1,2- en la realitat havien estat bastant superiors, amb un recorregut entre 0,9 i 1,4. En la pràctica, això significava que les retallades pressupostàries de les polítiques d’austeritat haurien causat caigudes de l’activitat econòmica superiors a les projectades. En la mateixa línia que l’anterior, una nova investigació a càrrec d’Olivier Blanchard i Daniel Leigh, a principis de 2013, confirmava que el valor dels multiplicadors era superior al que s’acceptava en les previsions econòmiques dels principals organismes, especialment en situacions de recessions perllongades i amb tipus d’interès dels bancs centrals pròxims a zero; això conduïa a que *“els pronòstics subestimessin significativament l’augment de l’atur i la caiguda de la demanda interior amb la consolidació fiscal”*.

Ara bé, en la política d’ajustos pressupostaris exigida en el seu dia per la Comissió Europea, el Banc Central Europeu i el Fons Monetari Internacional convé distingir entre els durs plantejaments inicials i la seva adequació posterior a uns calendaris i ritmes més concordants amb la realitat de cada economia afectada. Així, en el cas espanyol, l’11% de dèficit públic sobre el PIB assolit el 2009 havia de reconduir-se fins al 3% el 2013, quan el registre va ser del 7%, però entre mig fou necessari rescatar el sector bancari, i ha calgut esperar als nostres dies per complir amb el dit objectiu.

En un pla connex, l’estabilització de la zona euro durant la crisi apareixia vin-

culada a la recuperació de competitivitat d'unues determinades economies -bàsicament de l'Europa meridional- i a un cert reequilibri dels seus costos i preus amb les economies restants, com a condicions per aprofitar el seu potencial de creixement econòmic. Evidentment, en tractar-se d'una àrea unificada monetàriament, no es podia recórrer a la devaluació de les monedes de les economies en dificultats i, en el seu lloc, s'havia d'utilitzar la denominada devaluació interna, una altra peça clau -juntament amb els ajustos pressupostaris i les reformes estructurals- de "l'austeritat expansiva".

La similitud de l'expressió "devaluació interna" amb la devaluació pròpiament dita, o externa, respon al fet que ambdues tenen en comú la consecució del mateix fi, però amaguen diferències quant als processos, que fan que la primera sigui molt més problemàtica. Començant pel ritme, la devaluació externa apareix com un acte instantani, a ser possible decidit i executat ràpidament. En canvi, aconseguir que l'exportació recuperi competitivitat mitjançant la disminució de preus i remuneracions requereix un esforç de varis anys, socialment i políticament d'execució difícil, a vegades impossible. És cert que també la devaluació externa necessita ser acompanyada de mesures de contenció de la demanda interior perquè els seus efectes beneficiosos siguin eficaços i duradors; en cas contrari, l'encariment que produeix en les importacions estimula la inflació i fa perdre en poc temps els guanys de competitivitat aconseguits. Malgrat això, constitueix una via més efectiva i menys dolorosa, tant per factors objectius com per l'apreciació que en fan els agents econòmics.

El procediment actual de vigilància dels desequilibris macroeconòmics inclou indicadors sobre les relacions exteriors i, en particular, el saldo de la balança per compte corrent, tant pel costat del dèficit (-4% sobre el PIB) com del superàvit (+6%). Normalment, l'èmfasi amb el qual la Comissió tracta ambdues situacions és asimètric, i si bé reconeix que la persistència de superàvits elevats en alguns països dificulta l'ajust intern en l'eurozona, no és difícil captar una certa indulgència en el to de les seves recomanacions i una menor concreció.

Des de 2014 la política econòmica entrà en una fase diferent, més normalitzada. Ho van permetre la progressiva estabilització dels pilars de la zona euro, la canalització d'alguns dels seus desequilibris i la recuperació generalitzada del creixement econòmic, en el marc de la política monetària fortament expansiva ("acomodatícia" en l'argot tècnic) detallada en l'apartat dedicat al BCE.



## **Les reformes estructurals**

En plena recessió, el març de 2011, el Pacte per l'Euro Plus comprometia els estats membres a realitzar reformes per augmentar la competitivitat de les seves economies, millorar el funcionament del mercat de treball, corregir els desequilibris en les finances públiques i reforçar l'estabilitat financera. Així es va exigir, fins i tot abans, a Grècia, Irlanda, Portugal i Espanya, els països que en diferents moments van necessitar ajuda de la Unió per afrontar les seves dificultats, i es repetiria de forma més limitada per a Xipre el 2013.

Les discussions recents sobre la millora de la governança econòmica de la zona euro apunten cap a la conveniència de minorar l'exigència de reformes estructurals en les conjuntures de crisi econòmica, en tant que s'haurien d'incentivar i augmentar la pressió per executar-les en èpoques expansives. La Comissió ha proposat establir determinades vinculacions entre aquestes reformes i l'accés a fons europeus, un dels quals -de l'ordre de 20.000 milions d'euros- seria de nova creació i hauria de servir per finançar reformes.

Des de 2012, el funcionament regular del procediment sobre desequilibris macroeconòmics, en el marc del Semestre europeu, impulsa les reformes a través de les recomanacions corresponents. Alhora, aquest seguiment anual s'inscriu en l'Estratègia Europea 2020, l'agenda de creixement econòmic i ocupació de la UE per aquesta segona dècada del segle. Com a tal, quantifica objectius d'ocupació, recerca i desenvolupament, canvi climàtic i energia, educació, pobresa i exclusió social, formulats de manera que es potencien mútuament, segons entén la Comissió. Els objectius a escala de la Unió es concreten en objectius nacionals, dels quals els governs informen dins els programes nacionals de reformes que han de presentar anualment.

Entre 2014 i 2015 la Comissió efectuà una revisió intermèdia de l'Estratègia Europa 2020, que va incorporar una consulta pública sobre la seva adequació i validesa. El procés es tancà amb la validació de l'estratègia per a la segona part de la dècada.

En la pràctica, el reformisme europeu del nostre segle ha tingut els seus episodis de major implantació en les situacions de crisi i, per això, resulta d'interès relacionar les reformes introduïdes amb els objectius de l'Estratègia Europa 2020. L'exercici en qüestió posa en evidència que, en realitat, la raó de ser d'una part de les reformes no concordava amb l'estratègia o entrava en contradicció amb alguns dels seus objectius, al menys en el curt termini.

El 2016 el Consell Europeu adoptà una recomanació de la Comissió adreçada a crear Consells (o Comitès) Nacionals de Productivitat a cada país, encarregats de realitzar anàlisis independents de l'evolució de la productivitat i la competitivitat (i, potser, realitzar propostes per a les polítiques públiques). S'explicitava que la iniciativa venia motivada per la constatació de les dificultats de diversa naturalesa amb les quals es trobava l'aplicació de les reformes estructurals del Semestre europeu i perseguia impulsar una agenda reformista més potent i efectiva. Implícitament, venia a donar una major prioritat a determinats objectius de l'Estratègia Europa 2020.

La recomanació del Consell Europeu deixava en mans del governs dels estats que la funció específica assenyalada fos atribuïda a un organisme de nova creació o s'acumulés a les d'altres ja existents, sempre i quan s'acredités la competència dels seus integrants i la seva labor es desenvolupés de forma transparent amb una elevada autonomia funcional. La recomanació no constitueix una novetat per a determinats països, que anteriorment ja disposaven de les seves pròpies experiències institucionals en la matèria.

## Una estratègia renovada de política industrial

Superada la crisi de l'euro, a partir de 2014 s'ha prestat major atenció al reforçament de la indústria, que des dels anys noranta està experimentant forces conseqüències desfavorables de la globalització i de la competència de nous països, i que s'ha de modernitzar per aprofitar les oportunitats que la revolució tecnològica li ofereix. Amb aquest fi, la Comissió presentà aquell any una comunicació que propugnava el “renaixement industrial europeu”, del qual s'havia d'esperar l'augment de la participació de les manufactures en el PIB, de manera que el 2020 arribés al 20%.

En paral·lel al desenvolupament de determinades iniciatives clau que s'exposen a continuació, la Comissió va estar treballant en l'estratègia renovada de política industrial, que el 2017 va veure la llum sota el títol d'*Invertir en una indústria intel·ligent, innovadora i sostenible*. De la seva banda, les iniciatives mencionades responen a una sèrie de prioritats, entre les quals hi figuren les del suport a la innovació industrial sobre el terreny, la digitalització, l'aprofitament del lideratge

mediambiental europeu per impulsar una economia circular i baixa en carboni, i la concertació amb els estats membres, les regions, les ciutats i el sector privat. En concret, s'estan desenvolupant les iniciatives transversals següents:

- L'Estratègia del Mercat Únic Digital.
- L'Estratègia Marc per una Unió de l'Energia “resilient” amb el canvi climàtic.
- El Pla d'Acció per a l'Economia Circular.
- La Nova Agenda de Capacitats per a Europa, relativa a una desena de sectors industrials, dirigida a reforçar el capital humà, l'ocupabilitat i la competitivitat.

Les iniciatives assenyalades han disposat de finançament de diferents instruments comunitaris. No és el cas, en canvi, de l'estratègia renovada de política industrial, que haurà d'esperar que el nou marc financer comunitari a partir de 2020 li assigni els recursos corresponents.

## **La Unió Bancària i la del Mercat de Capitals**

Com sabem, a partir de 2008, la crisi financera internacional va suposar problemes molt greus de solvència per a una bona part dels sistemes bancaris europeus. Les primeres respostes dels respectius estats a finals d'aquell any i principis del següent es concretaren en ajudes públiques descoordinades, a escala de la UE, amb pocs escrúpols en el compliment de la normativa de competència.

Immediatament després emergí una certa coordinació, que comportà una manera d'operar més lenta i condicionada de les autoritats estatals, mentre que l'Autoritat Bancària Europea, vetllant per l'estabilitat bancària, exigia conèixer suficientment bé els estats financers de les entitats i la seva exposició als distints riscos. Amb aquesta finalitat, però també amb la de tranquil·litzar als mercats, es realitzaren les anàlisis conegudes com a proves d'estrès, per determinar fins on podia resistir cada entitat en situacions difícils i poc probables, i quins serien els eventuais dèficits de capital. Els resultats de les primeres proves es publicaren el juliol de 2010, i els de les segones un any més tard; en ambdós casos el missatge

era tranquil·litzador, però fou invalidat per una realitat que combinava un empitjorament de la situació econòmica a escala internacional i europea amb el desfavorable escenari institucional de governança de la Unió i els temors fonamentats en la desintegració de l'euro.

En l'escenari que hem descrit, les noves necessitats de recapitalització de la banca tornaven a amenaçar les economies -de Grècia, de Portugal i d'Irlanda- que acabaven de ser rescatades i a d'altres, com les d'Espanya i d'Itàlia, de dimensió molt més gran, en les quals creixien perillosament les primes de risc a satisfer per col·locar les noves emissions de deute públic. El cas espanyol fou paradigmàtic, i el detonant que pròpiament posà en marxa la Unió Bancària.

Les autoritats espanyoles havien constituït el Fons per a la Reestructuració Ordenada del Sector Bancari (FROB) el juny de 2009, que acompanyaren d'un conjunt de disposicions legals i d'actuacions per fer front a la molt greu situació del seu sector bancari i, en particular, del subsector de les caixes d'estalvis. En els dos anys següents, fins al setembre de 2011, el FROB ja havia injectat al voltant de 14.500 milions d'euros de recursos públics a les entitats en dificultats. Quasi tot va empitjorar en els últims mesos de 2011 i la primera meitat de 2012. S'agreuja la situació econòmica, l'atur assolí cotes desconegudes, la crisi de l'euro s'havia fet més perillosa i oberta, la sortida de capitals era incessant, les cotitzacions borsàries s'enfonsaren, la morositat creditícia prosseguí la seva escalada i els comptes de resultats de la banca es deterioraren fortament.

En el context que acabem de descriure, el mes de maig de 2012 aflorà la crisi de Bankia, la fusió de set caixes d'estalvis. Les estimacions inicials de recapitalització pública quedaren ràpidament i àmpliament superades, fins situar-se en uns 19.000 milions d'euros, que s'havien de sumar als 4.465 que el FROB ja havia aportat anteriorment. En resposta a la sol·licitud d'ajuda del Govern espanyol, el Consell Europeu del 29 de juny de 2012 aprovà una fórmula nova i específica de rescat per recapitalitzar la banca, perquè *"afirmem que és imperatiu trencar el cercle viciós entre banca i emissors sobirans"*. Consistiria en un préstec del Mecanisme Europeu d'Estabilitat al FROB per tal que aquest pogués atendre les necessitats de capital de Bankia i d'altres entitats, subjecte al compliment per la banca, el Govern i el Banc d'Espanya de les condicions estipulades en el memoràndum d'entesa corresponent.

La decisió del Consell Europeu se situava en el punt d'arrencada de la Unió Bancària, un projecte per evitar la repetició de la dinàmica viciosa esmentada, augmentar la solidesa del sistema bancari i recuperar la integració financera, tan mal·mesa per la crisi. Un dels principis fonamentals de la Unió Bancària és que el cost

de les fallides sigui assumit pel sector, i no pels contribuents.

Durant els anys transcorreguts des de llavors s'han anat construint els pilars bàsics del projecte, basats en un codi normatiu únic, és a dir, un cos legal harmonitzat aplicable a totes les entitats i productes financers. Això significa regles comunes sobre els requisits de capital, els processos de reestructuració i recapitalització de la banca i les cobertures dels dipòsits. Malgrat això, la Unió Bancària resta lluny, encara, de completar-se.

El primer pilar és el Mecanisme Únic de Supervisió (MUS), operatiu des de novembre de 2014. Es tracta d'un sistema integrat de vigilància de les entitats financeres, que conjuga el lideratge del Banc Central Europeu amb el fet d'involucrar als bancs centrals de cada país o les autoritats nacionals competents. El BCE supervisa directament els bancs més grans, que suposen al voltant del 85% dels actius bancaris de l'eurozona, mentre que els supervisors estatals continuen exercint la seva labor sobre les entitats restants, seguit les directrius del BCE.

En el disseny de la Unió Bancària va ser una qüestió controvertida l'assignació del paper primordial atribuït al BCE en la supervisió. Els arguments contraris eren essencialment dos. En primer lloc, la probable aparició de conflictes d'interès que hauria d'afrontar la institució, entre la seva funció com a responsable de la política monetària i la nova labor de vigilància dels bancs que se li volia encomanar; en altres termes, la responsabilitat de vetllar per la solvència i l'estabilitat bancària podria, en determinades circumstàncies, posar en risc l'altre objectiu d'estabilitat inherent a la raó de ser del BCE, la dels preus. Malgrat això, des d'una perspectiva distinta, apareix una interpretació positiva de l'acumulació de funcions, en la mesura en què les entitats bancàries realitzen el paper de transmissores de la política monetària. En segon lloc, es plantejava com argument contrari el fet que el BCE, com tots els bancs centrals, actua com a banc de bancs i això, per definició, el converteix en creditor de les entitats posades sota la seva supervisió.

El Mecanisme Únic de Resolució (MUR) és el segon pilar de la Unió Bancària. Començà a funcionar el gener de 2016, quan es va constituir formalment el Fons Únic de Resolució per gestionar les crisis dels bancs no viables, de manera que es pugui realitzar la seva liquidació ordenada *“amb un cost mínim per als contribuents i l'economia real”*. Fusiona de forma progressiva els fons estatals que tenen aquesta funció i rep anualment les contribucions previstes de totes les entitats bancàries, fins que el 2024 estigui dotada completament la quantitat d'uns 55.000 milions d'euros, equivalents a l'1,1% dels dipòsits garantits en el conjunt dels sistemes bancaris europeus. La gestió de les crisis és a càrrec de la Junta Única de Resolució.

Previ al recurs al Fons Únic de Resolució, els accionistes, els creditors i els inversors de l'entitat intervinguda han hagut de suportar unes pèrdues equivalents al 8% dels actius. El límit de l'aportació del fons està fixat en el 5% del passiu de cada entitat. El juny de 2017 es va produir la intervenció de la primera entitat, que fou l'espanyola Banco Popular, adjudicada al Banco Santander per 1 euro.

L'ús del terme “únic” en les denominacions del mecanisme, el fons i també la Junta de Resolució indueix a pensar, erròniament, en una concentració d'actuacions a l'entorn de la junta aïllada de la influència d'altres òrgans i institucions, quan en realitat tant el Consell Europeu com la Comissió, el MUS i els organismes estatals tipus FROB poden participar en el procés de diferents maneres.

Un tercer pilar de la Unió Bancària hauria de ser un sistema de garantia o d'assegurança de dipòsits a escala europea, que reemplaçés o complementés la cobertura de les institucions que ja realitzen aquesta funció a cada estat membre, amb el reemborsament als dipositants (fins un límit definit) si un banc fa fallida i els dipòsits corresponents no estan disponibles. La Directiva europea actual que unifica la protecció dels dipositants a tota la UE entrà en vigor el juny de 2014, en substitució de l'anterior de 1994, que fou modificada el 2009 per respondre a la crisi financera, apujant el nivell de cobertura de 20.000 a 50.000 euros, i posteriorment a 100.000. La directiva estableix que els fons dels sistemes de garanties han de provenir d'aportacions del sector bancari, en funció del perfil de risc de cada banc, i que el 2025 han d'haver arribat al nivell del 0,8% dels dipòsits amb cobertura a cada estat membre. Obliga, igualment, a millorar la informació als dipositants i a reduir progressivament el termini màxim de pagament, que el 2024 hauria de ser de 7 dies.

En línia amb la posició fixada el 2015 en l'informe dels cinc presidents, la Comissió ha anat presentant diverses propostes per avançar en la consecució del sistema comú de dipòsits abans esmentat i en fer acceptable la mutualització que comportaria. Es donava per suposat que els diferencials existents entre els riscos dels sectors bancaris dels distints països es mantindrien durant un temps llarg i que les resistències a la creació del sistema comú serien menors si, en general, aquests riscos es reduïen. A hores d'ara, ja s'ha produït una reducció notable en els riscos i els diferencials, però no ha servit per desencallar el projecte, que segueix paralitzat.

La UE està avançant, igualment, en la denominada Unió del Mercat de Capitals, que té com a objectius principals la millora de les condicions de finançament en l'àmbit europeu i l'augment en el subministrament de capital a empreses i a



projectes d'inversió. Per això, es pretén reduir la fragmentació financera en l'àmbit europeu i les ineficiències d'índole diversa, impulsant mesures en una àmplia gamma de camps, des del pròpiament financer fins els de caràcter regulatori i d'entorn empresarial.

## **El Mercat Únic**

La integració europea es fonamentat en les que són conegudes com les quatre llibertats, relatives a la circulació de mercaderies, de treballadors, de capitals i de prestació de serveis.

L'Acta Única Europea, vigent des de juliol de 1987, es proposava la realització del mercat únic o “mercat interior” en un període d'uns set anys, de manera que l'1 de gener de 1993 haguessin desaparegut les barreres físiques, tècniques i fiscals a la lliure circulació dins la Comunitat Europea. Certament, aquesta data constitueix una fita històrica en la integració europea, però el procés segueix obert i inacabat un quart de segle després.

En la primera categoria de barreres, el mercat únic significava la supressió del control fronterer de mercaderies i de persones, amb les excepcions necessàries per lluitar contra determinats delictes. Uns anys abans, cinc estats membres havien firmat l'Acord de Schengen pel qual es comprometien a col·laborar policialment i a establir una política comuna d'asil i de visats. L'espai Schengen s'anà ampliant pro-

gressivament , fins comprendre vint-i-sis països, quatre dels quals no són membres de la UE. Ara bé, la seva efectivitat ha experimentat retrocessos seriosos durant els últims anys sota la pressió, principalment, del terrorisme yihadista, el creixement de les persones refugiades a la cerca d'asil i la immigració irregular. Des de 2015 es varen reintroduir controls fronterers a Alemanya, Àustria, Dinamarca, França, Suècia i Noruega, que havien de tenir caràcter temporal però que han arribat fins l'actualitat.

Enfront de les barreres tècniques, la lliure circulació de productes es basa en el principi de reconeixement mutu de les normatives estatals que regulen la seva producció i comercialització, de forma que qualsevol producte fabricat i venut en un estat membre ha de poder també ser venut a tot el mercat únic. Quant als serveis, els estats membres han anat adaptant les seves legislacions per reconèixer-se mútuament l'exercici de determinades professions i transposar la important i molt controvertida Directiva de serveis de 2006 al seu ordenament jurídic.

Efectivament, la coneguda com Directiva Bolkestein havia sigut presentada per la Comissió a principis de 2004 i no fou aprovada fins novembre de 2006, després de vius debats sobre el seu contingut, que va ser modificat substancialment. Durant aquell període, les alertes sobre els perills que la seva aplicació podia comportar per als nivells salarials i les condicions laborals, ambientals o de seguretat en el consum en els països europeus més avançats en aquests àmbits tingueren un impacte notable en l'opinió pública. En coincidir temporalment amb la discussió del projecte de Constitució Europea, es considera raonadament que els temors generats per la directiva -amb la famosa metàfora del “lampista polonès”, la competència del qual, es deia, perjudicaria greument tant als seus homòlegs d'altres països com al model social europeu- alimentaren l'oposició al projecte de nou tractat i contribuïren al seu naufragi, particularment a França.

En les ni més ni menys que 118 consideracions sobre les quals se sustenta el text pròpiament normatiu, la directiva comença per recordar que els serveis representen al voltant del 70% del PIB i l'ocupació en la majoria de països, i que un gran nombre d'obstacles *“impedeixen o frenen el desenvolupament”* d'aquest tipus d'activitats entre els estats membres, de manera que la fragmentació del mercat repercuteix de forma negativa en el conjunt de l'economia, la competitivitat de les empreses, la circulació dels treballadors i l'accés dels consumidors a una major varietat de serveis a preus competitius. Per conseqüent, es tracta de suprimir aquests obstacles i realitzar el mercat interior dels serveis *“amb l'equilibri degut entre l'obertura dels mercats i la preservació dels serveis públics, els drets socials i*

*els drets dels consumidors*”, objectius aquests últims que contribueixen a explicar tant la llarga llista d'àmbits exceptuats de l'aplicació de la directiva -serveis de transport, sanitaris, financers, audiovisuals, comunicacions electròniques i socials- com de normatives exemptes, principalment les d'urbanisme, condicions de treball, relacions entre els agents socials, protecció i promoció de la diversitat cultural i lingüística, dret penal i accés al finançament públic per determinades prestacions.

Els estats membres havien d'haver completat la implementació de la directiva de serveis a finals de 2009, tasca desenvolupada a través de més de 1000 instruments de diversa naturalesa. El 2011, un procés innovador i empíric conduït per la Comissió i conegut com “avaluació recíproca” feia balanç tant del que s'havia aconseguit com del que quedava per realitzar. En el segon aspecte es constatava, segons escrivíem anteriorment, que el mercat únic de serveis seguia sent una obra inacabada, particularment en allò relatiu a la prestació transfronterera de serveis, la qual cosa s'entenia com un deure d'actuació de la Comissió, per tal que prenguéssim les mesures addicionals que havien de permetre a l'economia europea aprofitar plenament el potencial del mercat únic de serveis. Aquestes mesures es distribueixen entre les de control d'eficàcia del mercat únic i les de caràcter específic, bé per eliminar obstacles normatius injustificats, bé per aconseguir que el mercat únic sigui una realitat més palpable.

En la categoria de barreres fiscals, ja força aviat s'havia produït un cert avanç, principalment en la imposició indirecta i, en particular, en l'impost sobre el valor afegit, harmonitzat parcialment en el llunyà 1977. Últimament està plantejada la revisió a fons d'aquesta imposició, que registra un frau elevat en el tràfic transfronterer. Tres textos normatius de novembre de 2017 estableixen l'entrada en vigor a partir de 2021 d'un conjunt de noves obligacions sobre l'IVA per a les empreses de comerç electrònic i transfronterer.

Així mateix, està en marxa una harmonització en la base imposable de l'impost de societats, després d'un intent fallit el 2011. Per superar-lo, la Comissió adoptà una directiva que estableix normes contra les pràctiques d'elusió fiscal que incideixen directament en el funcionament del mercat interior; és l'aplicació a l'àmbit europeu d'algunes de les propostes emanades del projecte de l'OCDE contra l'erosió de la base imposable i el trasllat de beneficis. El maig de 2017 es va ampliar l'abast de la directiva.

El principi subjacent en l'impost sobre societats és que els beneficis haurien de gravar-se en el lloc on es genera el valor, però en un món digitalitzat tot sovint resulta difícil no solament aquesta precisió geogràfica, sinó també la d'establir quin

és aquest valor i la manera de mesurar-lo. Per això, la Comissió destacava, en una comunicació de 2017 dedicada al tema, que el marc fiscal internacional i el propi de la UE havien d'abordar dos reptes principals, que exposats de manera resumida serien “*on pagar els impostos i què gravar*”, respectivament. El primer versa sobre el nexa, com crear i protegir els drets impositius en un país on les empreses poden prestar serveis de forma digital amb una presència física escassa o nul·la, malgrat tenir-hi presència comercial. El segon es refereix a la generació de valor i, concretament, com atribuir el benefici en els nous models de negoci digitals, basats en actius, dades i coneixements intangibles.

La UE no ha aconseguit encara un acord intern per establir un impost -la taxa Google- a les multinacionals digitals. L'oposició prové principalment d'Irlanda i dels països nòrdics. La Comissió té proposat un gravamen del 3% sobre la publicitat *online*, els serveis d'intermediació i la venda de dades, però el més probable és que s'acabi limitant al primer àmbit de negoci i que la seva entrada en vigor no es produeixi abans de 2021.

També en matèria fiscal, la UE publicà el desembre de 2017 dos polèmiques -tant per les incusions com per les exclusions- llistes de països que no cooperaven o que no ho feien de manera adequada. La primera relacionava els 17 països -ara ja són menys- que no havien respost a les sol·licituds d'informació o que no s'havien compromès a complir amb els criteris de la UE. La segona estava formada per d'altres 47 que realitzaven pràctiques fiscals perjudicials o poc transparents, però que havien contret compromisos de correcció.

Des de 2015 l'objectiu de perfeccionar el mercat interior ha rebut impulsos notables en diferents camps, entre els que destaquen l'energètic, el de l'economia digital i el de la mobilitat laboral. Vegem, en primer lloc, l'actuació en aquest últim, que presenta la particularitat d'atendre, principalment, la preocupació existent en les economies més desenvolupades de la UE de suportar una certa competència deslleial a través del *dumping* social.

La lliure circulació de treballadors, en tant que una de les llibertats fonamentals del mercat únic, té una modalitat d'exercici en l'enviament per les empreses de treballadors als territoris d'altres estats membres durant un temps limitat. El seu nombre està augmentant a bon ritme en aquesta segona dècada del segle i actualment els treballadors desplaçats sumen més de 2 milions. Els llocs de treball en el sector de la construcció superen el 40% d'aquesta xifra, els serveis són al voltant d'una quarta part i la indústria manufacturera un 22%. La remuneració és normalment inferior a la dels ocupats locals que realitzen la mateixa feina.

La reforma recent es basa en el principi general que els treballadors desplaçats han de beneficiar-se de les normes salarials i laborals que s'apliquen als locals, i no solament de les relatives a la seguretat, com estableix la normativa encara vigent, en procés de substitució. El Consell de Ministres de Treball que ho aprovà va tenir l'oposició de quatre països de l'est: Polònia, Hongria, Letònia i Lituània. El sector del transport n'està exclòs, pendent d'una nova regulació específica.

En l'àmbit energètic el 2015 s'aprovà una estratègia marc amb el nom ben expressiu d'*Unió de l'Energia resilient amb una política climàtica prospectiva*, que ha donat pas a noves actuacions per a l'ampliació del mercat interior -amb dotacions pressupostàries per a la construcció d'infraestructures d'interconnexió elèctrica i de gas- juntament amb propostes reglamentàries i mesures de transició cap una energia neta, en línia amb els compromisos que la UE va contreure amb la Conferència de 2015 de París sobre el Clima. Aquestes propostes suposarien arribar al 2030 amb una quota d'energies renovables del 27%, millorar l'eficiència energètica com a mínim en un altre 27% i reduir en un 40% les emissions de gasos d'efecte hivernacle (en comparació amb el 1990). Això s'acompanya amb la introducció d'un principi de solidaritat pel qual els estats membres veïns hauran de contribuir, en última instància, a garantir el subministrament de gas a les llars i als serveis socials essencials en casos de crisis greus.

També és de 2015 l'estratègia presentada per la Comissió per desenvolupar el Mercat Únic Digital, amb la fulla de ruta corresponent. Es parteix de la constatació que les barreres reals al mercat únic s'estenen al món digital virtual, amb el resultat que els mercats virtuals encara són principalment nacionals pel que fa als serveis en línia. Els càlculs de la Comissió xifraven en 415.000 milions d'euros l'aportació anual que els avanços en aquest mercat podien aportar a l'economia europea, fomentant l'ocupació, el creixement, la competència, la inversió i la innovació.

L'Estratègia pel Mercat Únic Digital es basa en tres pilars. Primer, un accés millor dels consumidors i les empreses als béns en línia. Segon, un entorn en el que puguin prosperar les xarxes i els serveis digitals. Tercer, un sector digital com a motor de creixement.

Són objectius de l'estratègia digital els següents:

- Impulsar el comerç electrònic.
- Modernitzar les normes de la UE sobre drets d'autor per adaptar-les a l'era

digital.

- Actualitzar les normes audiovisuals de la UE i treballar amb plataformes per crear un entorn més equitatiu per a tothom, promoure el cinema europeu, protegir als menors i combatre la incitació a l'odi.
- Ampliar la resposta europea als atacs cibernètics mitjançant la consolidació de l'Agència de Ciberseguretat i el Dret penal.
- Alliberar el potencial d'una economia de dades europea amb un marc per a la lliure circulació de dades no personals a la UE.
- Garantir que tots els ciutadans disposin de la millor connexió possible a internet.
- Adaptar les normes de privacitat electrònica al nou entorn digital.
- Ajudar les empreses, els investigadors, la ciutadania i les autoritats públiques a treure el màxim de profit de les noves tecnologies.

Els avenços cap als mercats únics de serveis i digital venen tot sovint imbricats i es retroalimenten, com ha succeït amb l'eliminació de les tarifes d'itinerància que s'aplicaven als dispositius mòbils.

## La Unió Fiscal

El caràcter incomplet que caracteritza, encara, la Unió Econòmica i Monetària i que la fa més vulnerable als diferents xocs econòmics té una de les seves carències en la inexistència d'una unió fiscal. La crisi de l'euro i, més recentment, la retirada del Regne Unit han relançat les propostes per avançar en la consecució d'aquesta unió.

Antoni Castells ha ressaltat que *“de costum, la història ens indica que la unió fiscal ha precedit a la unió monetària”*. Ara bé, l'abast que s'ha de donar al concepte presenta diverses opcions perquè *“les unions fiscals són organismes en continua evolució que prenen una forma determinada per preferències culturals i equilibris polítics”*, en opinió d'Antonio de Lecea i Nicholas Draysson. Aquests dos autors s'inscriuen en el grup dels qui consideren que ja existeix una certa unió fiscal a la UE a través de determinats mecanismes, les regles de governança fiscal i presupostària, i d'altres. En tot cas, seria una unió fiscal parcial, mancada del pilar, només esbossat, que es construeix al voltant del govern comú, i en el que descansaria la responsabilitat principal de completar en un sentit més federal el projecte



econòmic europeu. Prescindint de qüestions semàntiques, repassem l'evolució experimentada per la governança econòmica en aquest camp per afrontar les seves insuficiències funcionals.

Fins abans de la crisi del euro hi havia tres elements a considerar: un petit pressupost de la UE, la norma de no rescat del Tractat de Maastricht -que contenia, també, límits al dèficit i al deute públic- i el Pacte d'Estabilitat i Creixement (PEC).

Efectivament, el pressupost de la UE era, i segueix sent, petit, en una magnitud que sorprèn si atenem l'ambició dels objectius que vol aconseguir la UE i les funcions que pretén desenvolupar. Això sí, com diu la Introducció corresponent al de 2018, *“posa l'accent en la inversió i l'addicionalitat”*, i la inversió s'executa, principalment, a través dels Fons Estructurals i d'Inversió. Xavier Vidal-Folch ha realitzat una interessant recopilació periodística de la pugna viscuda durant mig segle en les institucions comunitàries per augmentar la dimensió i les funcions del pressupost europeu.

Cal destacar la creació el 2015 del Fons Europeu d'Inversions Estratègiques, pilar central del pla que porta el mateix nom (o pla Juncker). Fou concebut com a resposta als baixos nivells de confiança i d'inversió que seguien a la crisi financera i per contribuir a mobilitzar la liquiditat guardada per institucions financeres, empreses i particulars. Actua com una garantia del pressupost de la UE front a la primera pèrdua en què poden incórrer els finançaments del Banc Europeu d'Inversions, la qual cosa permet a aquesta institució acceptar projectes de major risc dels que normalment assumiria. El fons dona suport a les inversions estratègiques en una sèrie de sectors claus, sense quotes de cap tipus.

El pressupost de la UE per al 2018 va pujar a uns 160.600 milions d'euros, que equival, solament, a l'1% del PIB, aproximadament, davant d'una mitjana superior al 45% que els pressupostos dels estats membres venen representant sobre la producció de les respectives economies. S'emmarca en una planificació financera interanual, que en el present és la del període 2014-20. Les directrius del pressupost de 2018 són impulsar el creixement i l'ocupació, estimular la competitivitat, reforçar la cohesió efectiva, afrontar els nous reptes derivats de les tensions geopolítiques i mantenir el lideratge en la lluita contra el canvi climàtic.

L'estructura del pressupost de la UE ve dominada, a l'entorn del 70%, per les fonts que es vinculen a la Renda Nacional Bruta de cada país; els drets de duana aporten un 17%, més o menys, els recursos per IVA una mica més del 10% i la petita resta correspon a fonts diverses. Aquesta forma de finançament és considerada in-

adequada per causa de la baixa participació que hi tenen les fonts d'ingressos que pertanyen a la categoria d'ingressos propis de la UE. Per això, en l'agenda europea hi figuren propostes de modificació.

La petita dimensió del pressupost de la UE i la seva concepció en relació als objectius que es proposa exclouen que pugui realitzar la funció d'estabilització macroeconòmica. A més, quasi tots els estabilitzadors automàtics, tant per la banda dels ingressos públics com de les despeses, estan en mans dels estats membres. Canviar aquesta realitat xoca amb l'oposició tradicionalment liderada per Alemanya, i últimament per Holanda, de seguir vetant les noves iniciatives de governança que suposin introduir transferències fiscals, per més que es limitin a tenir caràcter temporal i/o finalitat anticíclica.

De la seva banda, la norma de no rescat va haver de ser interpretada de manera flexible durant la crisi del deute sobirà. Tenen raó Brunnermeier, James i Landau quan escriuen que *“el problema fou que els participants en el mercat i les institucions financeres mai es van prendre de manera seriosa la regla de no rescat”*. Així, doncs, es van haver d'arbitrar provisionalment una sèrie de línies de crèdit per atendre les dificultats de distints països, que Grècia obriria la primavera de 2010. Això portà, dos anys després, a la creació de la institució intergovernamental del Mecanisme Europeu d'Estabilitat (MEDE), estudiat en pàgines precedents. Una mica més tard, i per trencar la vinculació entre risc sobirà i risc bancari, així com per posar fi als rescats bancaris amb diner públic, es posà en marxa la Unió Bancària, també estudiada.

Els límits que havien establert el Tractat de la Unió Europea i el PEC (reformat el 2005) no van servir per evitar una gran escalada dels dèficits i el deute públic en una sèrie de països a partir de 2008. La resposta per reforçar la disciplina pressupostària es concretà en mesures del *Six-Pack* i en la nova reforma del PEC que conduiria el 2012 al Tractat d'Estabilitat, Coordinació i Governança. Les disposicions de tot l'anterior per a la zona euro es resumeixen així:

- El compromís dels estats membres en tenir pressupostos equilibrats al llarg del cicle econòmic, traduït en un objectiu a mig termini de respectar un límit de dèficit estructural del 0,5% del PIB.
- L'obligació dels estats de traslladar a les seves constitucions o normes de rang equivalent el compromís anterior.

- L'existència d'un límit del 3% de dèficit públic sobre el PIB i l'obertura, eventualment, del procediment per desequilibri excessiu.
- L'existència d'un altre límit, del 60% sobre el PIB, per al deute públic i l'obligació de reduir-lo en una vintena part cada any quan el llindar s'hagi sobrepassat.
- La taxa de creixement de la despesa pública no pot excedir el creixement del PIB a mig termini, a no ser que vingui acompanyada d'augmentos discrecionals del ingressos públics.
- L'establiment d'una coordinació de la política pressupostària. Els estats membres estan obligats a presentar el mes d'abril els seus plans fiscals a mig termini, juntament amb el programa de reformes i els programes d'estabilitat, que són valorats per la Comissió. Igualment, han de fer públics, abans del 15 d'octubre, els pressupostos per l'any següent, que durant el mes de novembre són dictaminats també per la Comissió. Els supòsits d'incompliments greus comporten revisar els projectes pressupostaris i donar pas al procediment per desequilibri excessiu previst en el tractat i en el Semestre europeu.
- L'obligació dels estats de crear autoritats fiscals independents per supervisar el compliment de les previsions pressupostàries.

Malgrat totes aquestes mesures i la recuperació del creixement econòmic, quan ens acostem al final de la segona dècada del segle el deute públic és molt elevat en un sèrie d'economies, sent a vegades relativament superior a la que preocupava tant quan la dècada s'iniciava, en plena recessió. El límit del 60% sobre el PIB està àmpliament excedit en 13 països. A França i a Espanya el seu nivell s'acosta al 100%; a Bèlgica i a Xipre és quelcom superior; a Itàlia i a Portugal se situa a l'entorn del 130% i a Grècia és del 180%.

En aquest marc s'ha anat desenvolupant el debat sobre la mutualització d'una part del deute públic, amb la possible emissió de deute públic europeu a través d'eurobons. Suposaria avantatges indubtables en distints aspectes, des de l'estabilitat financera fins al cost del finançament, públic i privat. És important tenir en compte que una bona part del deute dels estats membres està a la cartera dels bancs, i això propicia la transmissió de xocs del sector públic cap a la banca i d'altres en sentit invers, amb un gran potencial desestabilitzador, segons ensenya la crisi de l'euro.

Les raons que esgrimeixen els opositors als eurobons es fonamenten en els

mals incentius que comporten i en la seva injusta atribució de càrregues. No obstant això, van perdre força conforme avança el procés cap a la unió fiscal, econòmica i bancària. Així ho veu des de fa temps el Fons Monetari Internacional, que arran de l'aprovació el 2012 del Tractat d'Estabilitat, Coordinació i Governança recomanava l'ús d'aquest instrument i declarava, per boca del seu economista principal, Olivier Blanchard, en entrevista concedida al *Financial Times Deutschland*, “*amb el pacte fiscal, els alemanys no tenen més remei que acceptar que l'Eurozona es dirigeix cap als eurobons*”. S'entén, doncs, l'afany d'acadèmics, experts i institucions per elaborar propostes que fessin viable el projecte. Anotem, aquí, que el propi Consell d'Experts Econòmics de la cancellera Merkel proposava, el mateix 2012, un pacte per redimir el deute per sobre del 60% del PIB d'aquells estats que estiguessin sotmesos al procediment per dèficit excessiu i realitzessin un ajust fiscal adequat; l'ajuda s'havia d'instrumentar a través d'una garantia conjunta i solidària per a l'emissió de deute nou fins un límit determinat. No obstant això, els intents que a la mateixa època pretenien aixecar la Comissió i la presidència del Consell Europeu van resultar esforços vans per causa de la falta de suport i les resistències que s'hi oposaren.

Més tard, un comunicat de la Comissió de 31 de març de 2014 informava sobre la finalització del treball encarregat a un grup d'experts per estudiar els efectes d'un fons de redempció de deute i de l'emissió d'eurobons. Com a conclusió principal, considerava que tindria efectes positius a l'hora d'estabilitzar els mercats de deute i que també promouria l'estabilitat financera. Assenyalava, però, el possible sorgiment de riscos econòmics i financers, de manera que el balanç entre uns efectes i uns altres dependria del disseny que s'adoptés. Afegia que el més prudent en aquell moment era veure com es desenvolupava l'experiència de la reforma de la governança econòmica abans de prendre una decisió sobre l'emissió d'esquemes de deute conjunt. I en aquesta espera s'han instal·lat les institucions de la UE.

A principis de 2018 el Banc Central Europeu donava suport a la fórmula amb la qual havien treballat altres grups. En essència, es tractava de la creació d'un bo de titulització de deute sobirà, que tindria un risc baix i evitaria la mutualització del deute de l'eurozona. A través d'aquest bo, els seus emissors, tant públics com privats, podrien treure deute del balanç i augmentar la seva activitat creditícia o inversora. A la versió del grup del BCE, el bo vindria recolzat per deute dels països de la zona de l'euro en proporció al seu capital a l'Eurosistema, amb una composició tripartida: un primer tram, del 70%, seria més segur (deute *senior*), i el seguirien un altre del 20% amb risc intermedi, i un tercer (*junior*) de major risc. Aquests dos últims serien els que absorbirien les pèrdues en cas d'impagament. Quan un país

perdés l'accés al mercat ja no podria estar a la cartera.

En termes semblants, el document *Policy Insight* número 91 del Centre for Economic and Policy Research, que el considerat grup de consens de catorze economistes alemanys i francesos publicava el gener de 2018, defensava la creació d'un actiu sintètic, per trams, de l'eurozona, que oferís als inversors una alternativa segura als bons sobirans mitjançant una combinació de diferents categories de deute. Això hauria d'anar acompanyat d'una limitació en la tinença de bons domèstics, que facilités una transició suau cap uns nivells inferiors.

Les propostes que hem ressenyat adopten un enfoc possibilista, de mínims, que en circumstàncies de menor pessimisme polític permetrien pensar que aviat podrien traslladar-se al terreny dels fets, mentre acaben de prendre cos altres iniciatives vers la unió fiscal, també vinculades al perfeccionament de la governança econòmica.

Després de l'elecció d'Emmanuel Macron com a president de França, s'ha produït una certa vigorització de l'eix francoalemany, que també està impulsant moderadament aquest àmbit de l'agenda europea. Entre els seus temes s'hi troben els dos següents. Per un costat, la creació per a la zona euro d'un Ministeri d'Economia i Finances, i d'un Tresor Europeu, facultat per emetre eurobons. Per l'altre, l'augment de la dimensió -amb una major aportació dels ingressos propis- del pressupost comunitari des de l'escàs 1% del PIB en què està situat en el marc plurianual 2014-20; d'aquesta manera es dotaria a la UE d'una capacitat, fins ara només simbòlica, per finançar necessitats emergents i d'un instrument pressupostari -"una capacitat fiscal"- d'estabilització en situacions de crisis.

L'informe de 2015 dels cinc presidents de la UE fixava els principis rectors -que més bé eren limitacions o definicions en negatiu- de la mencionada funció d'estabilització per a la zona euro des del camp pressupostari, ampliat i reforçat. No hauria de donar lloc a transferències permanents entre països o a transferències en una sola direcció. Tampoc hauria de minar els incentius per elaborar una política pressupostària "sana" dels estats i per esmenar les deficiències estructurals de les distintes economies, de manera que, "*a fi d'evitar el risc moral*", hauria de vincular-se al compliment del marc de governança general de la UE. Finalment, també exclouia que fos un instrument de gestió de crisis, funció ja encomanada al MEDE; en canvi, hauria de servir per millorar la capacitat de resistència econòmica general de la Unió Econòmica i Monetària i contribuir, així, a la prevenció de les crisis, fent menys probables les futures intervencions del MEDE.

La cimera de l'Euro de desembre de 2018 va donar llum verda, per primera vegada, a la creació d'un pressupost per a l'eurozona, sobre la base de la proposta que li hauran de lliurar els ministres de Finances el juny de 2019. Les funcions d'aquest instrument es limiten a fomentar la competitivitat i la convergència de les economies, i es descarta, de moment, la funció estabilitzadora, que la Comissió propugna. Formarà part del pressupost de la UE i la seva dimensió es determinarà en el context de les perspectives financeres del període 2021-2027.

## **El nou panorama de les desigualtats i el Pilar Europeu dels Drets Socials**

La desigualtat i la pobresa són qüestió sempre present que ha anat mutant a mida que ens hem endinsat en el segle XXI i que són més intensos els efectes de la globalització i la revolució tecnològica sobre les societats desenvolupades. Branko Milanovic, un dels millors estudiosos de la globalització, subratlla a *Global Inequality* que la perspectiva de futur és la d'una distribució no uniforme dels seus beneficis. I, en resposta als impactes negatius que provoca, el professor de Harvard Dani Rodrik -autor del trilema entre globalització econòmica, democràcia política i sobirania nacional- proposa moderar les ambicions sobre el nivell de globalització possible.

A Europa, els ritmes de creixement econòmic relativament baixos i els problemes de competitivitat han conduït a l'adopció de reformes estructurals que, en l'àmbit laboral, han significat un empitjorament en les condicions de treball d'una part de la població ocupada. En la seva obra magistral *El capital en el segle XXI*, Thomas Piketty posa èmfasi en els efectes de divergència que es produeixen entre les

rendes del capital i del treball quan el creixement econòmic és reduït durant períodes llargs. Juguen, també, a favor de la desigualtat, l'ampliació de l'escala salarial i les fortes rebaixes en la pressió fiscal sobre els rics i les rendes superiors, que es varen generalitzar des dels anys noranta. Alhora, ha hagut de moderar-se o de reduir-se l'abast de la protecció social en distintes prestacions, com a conseqüència dels fets abans esmentats, però també de l'envelliment i de l'enquistament de situacions d'atur massiu, i tot això ha afectat negativament al potencial redistributiu de les polítiques de despesa social.

La qüestió de la desigualtat i la seva relació amb el benestar no és solament un problema de distribució de les rendes. També hi compten, entre d'altres, aspecte relatiu a les expectatives i a la confiança, l'accés a béns i a serveis bàsics, l'estabilitat i la protecció davant les contingències. El capitalisme dels nostres dies està deteriorant o posant seriosament en risc l'escenari en el qual s'estava desenvolupant el progrés de les societats occidentals en aquests àmbits. És el que explica que, en el nostre segle, les anàlisis que parteixen de l'observació de l'existència d'un procés d'erosió de les classes mitges s'hagin afegit a les discussions clàssiques sobre la desigualtat i la pobresa.

En la teoria sociològica de l'estratificació social, la definició de la classe mitja atén tant a una categoria econòmica d'ingressos com a determinats estatus i actituds, i es considera que la seva permanència és un factor fonamental d'estabilitat social i política. En perspectiva global, les classes mitges estan augmentant, però l'ampliació que experimenta cada any en molts milions de persones en una part de les economies emergents, principalment a la Xina, ve acompanyada per la seva disminució en les economies desenvolupades i, amb major certitud, pel debilitament al seu interior d'una part dels atributs propis i per l'empitjorament de les expectatives. És així com aquest vast espai de tranquil·litat social s'estaria empetint i fent més turbulent. En un article de 2012, Francis Fukuyama es preguntava si la democràcia liberal podria sobreviure al declivi de la classe mitja, mentre que Joseph Stiglitz, a propòsit del llibre abans citat de Milanovic, ha explicitat les diferents i profundes implicacions polítiques de viure en un món governant pel *top* 1% global o bé per una gran classe mitja.

Efectivament, les classes mitges es veuen també desfavorablement afectades per la major inestabilitat del treball i per les reformes en les prestacions de l'estat del Benestar. Les limitacions que les reformes estan introduint els hi suposen majors costos per atendre la salut, l'educació i la vellesa, o una pèrdua en la qualitat de vida en aquests aspectes vitals. *“La desigualtat és un fet i les classes mitges tenen*



*por a perdre-ho tot*" ha escrit Antoni Puigverd.

El deteriorament en les condicions de treball i, en particular, les disminucions en els nivells salarials entronquen directament, segons dèiem, amb la innovació tecnològica del nostre temps i la globalització econòmica. Pel que fa a la primera, ja no es tracta solament de la pèrdua de treball estandarditzat per causa de l'automatització, la informatització i la robòtica, sinó també de l'efecte de substitució de treball humà qualificat per la successió de màquines intel·ligents que s'estan incorporant a les activitats de producció i de distribució.

El procés de globalització, de la seva banda, ha anat modificant, agreujant-los, els seus impactes negatius sobre els mercats de treball de les economies desenvolupades. Si en les primeres fases afectava, essencialment, als llocs de treball que requerien poca formació, últimament la gamma s'ha ampliat molt, de manera que també inclou perfils laborals de qualificació mitjana i superior que són fonamentals per a la reposició de les classes mitges.

Històricament, el procés d'integració europea ha intentat vincular-se a l'objectiu de la cohesió formulat des de diverses perspectives, principalment la territorial, l'econòmica i la social. La creació dels fons estructurals responia, en gran part, a aquesta finalitat. Quan el 1987 entrà en vigor l'Acta Única Europea, el compromís augmentà, atenent la dinàmica que obriria l'inici del Mercat Únic o Mercat Interior, amb grans avanços en termes de competitivitat i l'afavoriment del creixement econòmic del conjunt europeu, però que en el curt termini podia perjudicar, o beneficiar relativament menys, les economies perifèriques amb un grau de desenvolupament inferior. Hi hagué, doncs, la voluntat de pal·liar aquests possibles desequilibris, reforçada per la preparació de l'altre grans pas en la integració, que seria la unió monetària, amb els seus propis riscos per a la cohesió.

Com a resultes de l'anterior, el Tractat de Maastricht de 1992 establí l'obligació de constituir un nou fons d'ajuda financera als estats membres, el Fons de Cohesió. La seva actuació en el cofinançament de projectes de transport i de medi ambient començà el 1993 i fins la nova ampliació de la Unió, ja en el segle XXI, les seves ajudes es dirigiren solament a Espanya, Portugal, Irlanda i Grècia, guiades pel criteri de tenir economies amb un PIB per habitant inferior al 90% de la mitjana comunitària. Els països del centre i l'est d'Europa que s'incorporaren posteriorment es beneficiaren de les seves subvencions a fons perdut. Hem de ressenyar que en el període més recent la seva dotació ha disminuït relativament i que s'exigeix vincular els projectes presentats pels estats membres a objectius de competitivitat emmarcats en l'Estratègia de Lisboa que el Consell Europeu havia aprovat el 2000,

matissada l'any següent vers l'horitzó de la sostenibilitat i renovada per la segona dècada amb l'Estratègia Europea 2020.

Andrés Ortega i Federico Steinberg han assenyalat que els problemes de desigualtat creixent entre ciutadans, creixement baix i divergència entre països i regions de la UE venen de lluny, però que s'accentuaren a partir de 2009. Últimament, *“el creixement ha tornat, però cada vegada és menys inclusiu i està deixant cada vegada més a més europeus (tant si són del nord com del sud) a la cuneta”*. Hi hem d'afegir que la qualitat dels llocs de treball disponibles ha disminuït de manera general i que els “treballadors pobres” han aparegut com una categoria social nova. *“Tot això engega a rodar la idea poderosa de progrés continuat que els europeus han donat per feta des de mitjans del segle passat i que en molts països (sobre tot del sud i, en menor mesura, de l'est) s'ha associat al projecte d'integració europea”*. Després d'uns anys amb una prioritat molt marcada vers l'estabilitat macroeconòmica, és l'hora de compatibilitzar aquest objectiu amb el de la convergència econòmica i social, a través d'estratègies que tinguin en comte la diversitat de causes que concorren en l'empitjorament de la situació, amb una atenció especial a la influència de la dimensió tecnològica en els canvis.

La falta d'iniciatives ambicioses per pal·liar els efectes de les tendències negatives anteriorment descrites i de les crisis viscudes entre la primera i la segona dècada del segle va tenir, finalment, com a resposta, l'aprovació del Pilar Europeu dels Drets Socials. Es tracta d'una declaració institucional, de la tardor de 2017, orientada a millorar els resultats socials i en matèria d'ocupació. Per això, estableix vint principis complementaris als que ja existeixen en el bagatge comunitari. S'agrupen en les tres categories següents:

- Igualtat d'oportunitats i d'accés al mercat de treball.
- Condicions de treball justes.
- Protecció i inclusió social.

La primera categoria inclou els principis relatius a l'educació, la formació i l'aprenentatge permanent, amb igualtat d'oportunitats i de tracte per a totes les persones, així com el suport actiu a l'ocupació i el dret a la protecció social. La segona està formada pels principis que han de configurar allò que es defineix com a condicions de treball justes en els àmbits de la feina i l'entorn laboral, els salaris, el

diàleg social i l'equilibri entre la vida professional i la privada. Finalment, els principis de la tercera categoria, sobre protecció i inclusió social, abasten una gamma àmplia de prestacions i d'assistències, tant per situacions de caràcter general com específic, amb mencions a la infància, l'atur, la pobresa, les discapacitats, la salut, l'habitatge i l'accés als serveis essencials.

L'aprovació del pilar social va anar acompanyada d'un nou quadre d'indicators per supervisar, en el marc del Semestre europeu, l'evolució que experimenten un bon nombre d'aspectes de les condicions de vida laborals i socials, però no tingué l'aprovació d'objectius específics.

El Consell Econòmic i Social d'Espanya va subratllar, en el seu informe de 2018 sobre la governança econòmica de la UE, que aquest pilar *"no constitueix un cos normatiu amb caràcter vinculant... i no suposa, doncs, una ampliació de les competències de la Unió Europea"*, de manera que *"els progressos socials seguiran subjectes a la disposició dels estats membres"*. Malgrat això, es pot ressenyar en l'activitat recent de la Comissió Europea una proposta de directiva sobre conciliació de la vida laboral i la vida familiar, una altra relativa a la transparència i al caràcter previsible de les condicions laborals, i una proposta de reglament sobre l'establiment d'una autoritat laboral europea. Està encallat, en canvi, el projecte defensat per alguns estats d'establiment d'una assegurança d'atur d'àmbit europeu, de manera complementària a les que ja existeixen en els àmbits estatals.

## **Annex**

### **Calendari de fets i decisions relatives a la UE 2009- 2018**

#### **2009**

- 16 d'octubre El nou govern grec anuncia que el dèficit públic superaria llargament el comunicat a Brussel·les.
- 1 de desembre Entra en vigor el Tractat de Lisboa, que canvia el funcionament de la UE

#### **2010**

- 2 de maig Els estats de la zona euro i el FMI aproven la primera ajuda financera (rescat) a Grècia.
- 10 de maig La UE aprova la constitució d'un fons de rescat amb la participació del FMI i s'anuncia la posada en marxa d'un programa del BCE de compra de deute públic en el mercat secundari (inicialment centrat en el deute grec).
- 23 de juliol Es publiquen les primeres proves d'esforç del sistema bancari europeu.
- 28 de novembre S'aprova l'ajuda financera a Irlanda.

#### **2011**

- 25 de març El Consell Europeu aprova el Pacte per l'Euro Plus.
- 17 de maig S'aprova l'ajuda financera a Portugal.
- 21 de juliol S'aprova un segon programa d'ajuda a Grècia.
- 4 d'agost El BCE reactiva la compra de deute públic en el mercat secundari i inicia les compres de bons italians i espanyols.
- 20 de setembre Les institucions de la UE arriben a un acord per aprovar la legislació *six-pack* de millora del govern econòmic.
- 4 a 18 d'octubre Les agències de qualificació degraden notablement el deute públic d'Itàlia i d'Espanya.
- 27 d'octubre La cimera de l'euro concedeix ajudes addicionals a Grècia i aprova las mesures de millora del govern econòmic i d'enfortiment de la disciplina pressupostària.
- 13 de novembre Forçada la dimissió de Silvio Berlusconi, Mario Monti el substitueix al front d'un govern desvinculat dels partits polítics.

8 de desembre	El BCE llança diverses iniciatives per ampliar la liquiditat del sistema.
8-9 de desembre	Els líders europeus aproven les bases del nou tractat sobre <i>fiscal compact</i> .
<b>2012</b>	
2 de març	25 estats firmen el Tractat sobre Estabilitat, Convergència i Governança de la unió econòmica i monetària.
7 de maig	El Govern espanyol nacionalitza Bankia.
9 de juny	Espanya sol·licita assistència financera per recapitalitzar el seu sistema bancari.
28-29 de juny	A l'objecte de trencar el vincle entre risc bancari i risc sobirà, el Consell de la UE aprova el concepte d'unió bancària i contempla la futura recapitalització directa de la banca.
6 de setembre	El BCE detalla el seu nou programa d'intervencions en els mercats de deute, sotmès a condicions, entre les quals la sol·licitud prèvia dels estats beneficiaris.
13 de desembre	El Consell Europeu aprova que el BCE es converteixi, a partir de 2014, en el supervisor únic per a la major part de la banca europea.
<b>2013</b>	
22 de gener	Els ministres d'Economia de la UE (Ecofin) autoritzen a 11 països la creació d'una taxa a les transaccions financeres.
25 de març	La UE i Xipre acorden el programa d'assistència financera per tal que aquest país pugui afrontar els problemes del seu sector bancari.
<b>2014</b>	
4 de novembre	Dins la unió bancària, i com a primer pilar, entra en vigor el Mecanisme Únic de Supervisió dels bancs de la zona euro, construït al voltant del Banc Central Europeu.
<b>2015</b>	
22 de juny	Cinc presidents d'institucions de la UE –Comissió, Consell, Parlament, BCE i Eurogrup– presenten un informe conjunt per aprofundir la unió econòmica i monetària entre 2015 i 2025.
19 d'agost	S'aprova el tercer programa d'ajuda financera per a Grècia.

<b>2016</b>	
1 de gener	Comença a ser operatiu el segon pilar de la unió bancària, a través de la Junta Única de Resolució, responsable de gestionar les crisis bancàries.
23 de juny	El Regne Unit vota sortir de la UE ( <i>Brexit</i> ) i origina fortes turbulències en els mercats.
<b>2017</b>	
1 de març	Arran del <i>Brexit</i> , la Comissió presenta cinc escenaris per al debat en el seu <i>Llibre Blanc sobre el futur d'Europa</i> .
29 de març	El Regne Unit sol·licita iniciar el procés de negociació per a la retirada de la UE.
7 de maig	Emmanuel Macron és elegit president de França.
<b>2018</b>	
31 de maig	Estats Units imposa aranzels a les importacions europees d'acer i d'alumini.
14 de juny	El BCE comunica noves disminucions en les compres netes d'actius i el cessament del programa per al mes de desembre.
20 d'agost	Finalitza el tercer rescat financer de Grècia.
14 de desembre	La cimera de l'euro aprova reforçar les competències del MEDE i dona llum verda a la creació d'un pressupost per a la zona euro.
Font: Comissió Europea i elaboració pròpia	



SEGONA PART

# **Una filosofia de pau i de benestar compartit**



## La unió pacífica d'Europa

El Tractat de la Unió Europea o Tractat de Maastricht, firmat en aquesta ciutat holandesa el febrer de 1992, és un dels més importants del procés d'integració europea. Les seves determinacions marcaren, sobre el paper, la consecució de dos grans objectius: la transformació de la Comunitat Europea en una unió política i el pas del mercat únic a la unió econòmica i monetària. D'una forma bastant incompleta, que necessita reformes, com les presentades en la Primera Part, per evitar la repetició dels greus problemes econòmics i existencials que s'hi han documentat.

El primer objectiu, l'explícitament polític, en realitat havia estat el motor que havia arrencat les iniciatives per crear, en els anys cinquanta del segle XX, les tres comunitats europees de caràcter econòmic. Els economistes i, per descomptat, la ciutadania, no ho hem d'oblidar. Escriuen Josep M<sup>a</sup> Jordán i Cecilio Tamarit, en un dels bons manuals espanyols sobre el tema, *“Els factors que motivaren la integració europea foren essencialment polítics, però els fonaments d'aquesta integració foren i continuen sent, sobre tot, de caràcter econòmic”*. El projecte consistiria, doncs, en

una unió política construïda per estats democràtics sobre interessos econòmics compartits, que superés l'antagonisme nacionalista i que acabés amb els conflictes i les guerres en el vell continent: un objectiu de benestar sense rival entre els que solem utilitzar en Economia. Aquesta aspiració era recollida en el preàmbul del Tractat de Roma, de 1957, constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea, i formulada en els termes següents: *“Decidits a posar les bases d’una unió cada vegada més estreta entre els pobles europeus” (...). Decidits a consolidar, mitjançant la constitució d’aquest conjunt de recursos, la defensa de la pau i la llibertat i convidant als altres pobles d’Europa que participen d’aquest ideal a associar-se al seu esforç”*.

Economia i política, política i economia, havien d'anar plegats. Amb una pràctica de governança comunitària basada en el gradualisme, la negociació i el consens, assumint els riscos derivats de la lentitud i els eventuais bloqueigs, que en el món del segle XXI es revelen molt més grans que llavors.

En els termes que Albert O. Hirschmann faria populars a partir de 1977 amb el seu llibre, els interessos podrien servir per dominar les passions, tal com des del segle XVIII havien defensat una sèrie d'economistes i de filòsofs en els seus estudis sobre el naixement i el desenvolupament del capitalisme. Les Comunitats Europees, primer, i la Unió Europea més tard, van esdevenir la realitat més reeixida d'aquest ús dels interessos econòmics per assolir objectius que desborden la seva esfera material. El lector pot trobar una breu descripció d'aquest argumentari i dels seus aspectes crítics en l'aplicació al capitalisme contemporani en el meu text de 2013 *Los intereses del futuro*. L'examen de la qüestió en el marc de les relacions entre ètica pública i societat, a través dels autors més representatius de les principals escoles, té una guia recomanable en el llibre d'Adela Cortina *Hasta un pueblo de demonios* i en el més recent de Victoria Camps *La fragilidad de una ética liberal*.

Indubtablement, l'embrió d'allò que es va convertir, ja en els anys dos mil, en una unió política -bé que ambigua i vacil·lant- de vint-i-vuit estats, contenia un projecte polític de llarg abast. Per això, encara que els primers passos del procés d'integració europea dels sis estats fundadors s'assemblaven parcialment, a mitjans del segle XX, als que donaven el Regne Unit i els seus socis, creadors d'una zona europea de lliure comerç, una diferència essencial de projecte i d'ambició els separava. Amb la primera ampliació de les Comunitats Europees, el 1973, aquell estat s'integrà al projecte comú, però tot sovint fou no solament un factor d'alentiment, sinó també de reducció de l'abast que s'havia de proposar per a la unió econòmica i política. Molt distant, doncs, de la proposta federalista dels “Estats Units d'Europa”, que Winston Churchill havia llançat el 1946. Després d'una pertinença que no ha

arribat al mig segle, el seu abandonament de la Unió Europea és, ja, una realitat.

Mentrestant, les successives ampliacions provaven que la invitació continguda en el Tractat de Roma era sincera i plausible, per més utòpica que pogués semblar en el seu dia, fins al punt de salvar la bretxa Est-Oest del vell continent. Una responsabilitat ineludible davant la destrucció del passat immediat i els seus milions de víctimes. Una reparadora resposta parcial d'èxit i de justícia per aquells que podien lamentar, com Stefan Zweig, que *“la missió més íntima a la qual havia dedicat tota la força de la meva convicció durant quaranta anys, la unió pacífica d'Europa, havia fracassat”*. I un desmentiment, també parcial, als qui considerant-se *“europeus entusiastes”*, com Tony Judt, creien que no era *“prudent, ni possible, exorcitzar la història”*. Perquè no es tractava d'un exorcisme del passat, ni d'una esmena, sinó d'un gran projecte de superació.

Deia Jacques Delors el 1985, *“no es pot descartar que d'aquí trenta anys, quaranta anys, Europa formi un OPNI, una mena d'objecte polític no identificable”*. L'escenari que imaginava la lucidesa i el voluntarisme rigorós del llavors president de la Comissió europea va arribar bastant abans, una vegada aprovat el 1992 el Tractat de Maastricht.

En la introducció a l'interessant llibre sobre teoria política de la UE del qual foren editors el 2010, Jürgen Neyer i Antje Wiener comparaven les dificultats i els èxits del projecte amb els d'uns navegants que han decidit creuar uns mars sense mapes i que, una vegada mar endins, s'adonen que el vaixell no està acabat de construir i que no disposen dels plànols que puguin orientar-los sobre els treballs pendants, com tampoc d'un capità amb l'autoritat per proposar un pla i fer-lo complir. Davant d'aquest repte, el col·lectiu, que té dificultats per entendre's -perquè els seus membres parlen idiomes diferents- es divideix en dos bàndols, tot sovint poc receptius a escoltar les seves respectives propostes. En aquestes condicions, allò sorprenent és *“que el vaixell encara no s'hagués enfonsat”*.

Això no obstant, els mateixos autors reconeixien a continuació que, malgrat la frustració que en aquells anys s'acumulava sobre el projecte europeu, en plena crisi del deute públic i de l'euro, es podia argumentar que la UE s'havia anat desenvolupant com l'organització internacional millor equipada per afrontar la globalització. Aquí apareix la raó de ser addicional d'aquest vaixell que transporta als estats membres per les procel·loses aigües del fenomen globalitzador, on es dirimeix el futur de les seves societats. Per si sola, justificaria el projecte europeu, però no reemplaça el sentit de pau i de reconeixement dels interessos “dels altres” que va donar lloc al naixement de les successives Comunitats: s'hi afegeix i l'actualit-

za. Per dir-ho en termes generacionals, la responsabilitat de seguir impulsant avui el projecte europeu recau sobre generacions que no conegueren les dues guerres mundials i les seves horribles conseqüències. En expressió de Macron, en el discurs pronunciat davant el Parlament Europeu el 16 d'abril de 2018, *“jo pertanyo a una generació que és a punt de donar-se el luxe d'oblidar allò que els seus predecessors han viscut”*.

## Dues filosofies econòmiques

Els avenços en la integració europea han depès molt de l'entesa dels dos antics contendents en la primera meitat del segle XX, França i Alemanya. Aquesta dependència que, per extensió, ho és del conjunt dels estats membres, es manté en els nostres dies i segueix condicionant el futur de la UE. Per això és important parar atenció a l'anàlisi de les diferències que en el pla de les idees poden dificultar el funcionament del motor franco-alemany.

En el llibre *El euro y la batalla de las ideas*, Markus K. Brunnermeier, Harold James i Jean-Pierre Landau bussegen en les tradicions econòmiques d'ambdós països i presenten, a través d'una sèrie de punts, el que serien mirades estilitzades oposades.

Els elements de la tradició alemanya es resumeixen de la manera següent:

1. L'atenció centrada en els fonaments legals, morals i polítics del mercat

lliure segons unes regles acordades.

2. El fort èmfasi en la responsabilitat i el rendiment de comptes.
3. La preocupació pel risc moral potencial inherent a l'activitat del prestador d'últim recurs (normalment els bancs centrals), que es pot traduir en comportaments temeraris per part dels seus beneficiaris.
4. La preocupació pels conflictes interns que el prestador d'últim recurs ha de suportar per causa del seu doble paper al servei de l'estabilitat de preus i de l'estabilitat del sector financer, respectivament, i en concret per la prioritat que pot concedir a la segona abans que a la primera.
5. La creença en que són necessàries regles fermes per protegir la política monetària i la taxa d'inflació de les decisions dels governs d'augmentar el nivell permanent de les despeses sense acompanyar-les de pujades d'impostos.
6. Una exigència estricta en tot allò relatiu als límits del deute públic i de la despesa.
7. La idea que són les reformes estructurals, i no la injecció de diner, les que promouen el creixement econòmic.
8. La creença que l'austeritat present serà recompensada amb beneficis futurs.

De la seva banda, els elements que estructurarien la tradició econòmica francesa serien:

1. La subjecció de les regles al procés polític i, per tant, a la possibilitat de ser renegociades.
2. La flexibilitat en la gestió de les crisis.
3. No constrènyer la capacitat dels governs per endeutar-se.
4. La concepció de la política monetària entesa no solament al servei de l'estabilitat de preus, sinó també del creixement econòmic.
5. L'aposta per corregir amb esforços mutus els dèficits i els superàvits en les balances per compte corrent entre països.

6. La idea que l'austeritat és contradictòria i contraproduent, i que determinats ajustos en el present poden perjudicar, en lloc d'afavorir, el creixement futur.

Els autors acrediten l'arrelament d'aquestes dues vies en les respectives tradicions, francesa i alemanya, però admeten que la seva configuració i l'ús que se'n ha fet al llarg de la història, a vegades, ha tingut modificacions, la qual cosa permet parlar de fluïdesa i, fins i tot, de canvi cap a la posició contrària, perquè les tradicions econòmiques (com altres tradicions) *"no estan escrites en pedra"*. Realitzant una translació als temps recents, examinen quatre punts en què detecten mirades fonamentalment oposades a un costat i a l'altre del Rin. Havien col·lidit en els debats que van precedir la firma del Tractat de Maastricht, per apaivagar-se en els anys següents, fins que xocaren novament quan hagueren d'abordar els problemes suscitats per les crisis del deute públic, de l'euro i d'altres vinculats.

La primera oposició situaria a les regles enfrontades a la discrecionalitat. La segona, a la responsabilitat contra la solidaritat. En la tercera, l'oposició seria entre solvència i liquiditat. Finalment, la quarta versaria sobre el tipus de resposta adequada per a situacions de crisis com les viscudes entre 2008 i 2012 o, si es prefeix, les distintes posicions en el debat sobre l'austeritat i les polítiques expansives.

En el primer àmbit, bona part de la discussió es produeix al voltant del paper que les regles exerceixen en la construcció de la reputació sobre el compliment de les obligacions dels estats envers els seus deutes, de manera que els creditors puguin confiar en que no es produiran impagaments, bé obertament, bé a través de la permissivitat en la inflació. Aquest és el sentit que té la delegació de la política monetària a un banc central independent del poder polític i sotmès a les regles pròpies de la seva missió. I així funciona el BCE, com altres bancs centrals, sense que s'exclogui del tot una certa discrecionalitat aconsellable per gestionar situacions extraordinàries. Aquest ús flexible de les normes ve il·lustrat pel compromís ben conegut de Mario Draghi amb la permanència de l'euro el juny de 2012 –que hem exposat en la Primera Part- i per la decisió d'obrir la porta a la reestructuració del deute públic grec en mans privades, executada també el 2012 però anunciada l'octubre de 2010, arran de l'acord de Deauville entre Angela Merkel i Nicolas Sarkozy, que pressionà fortament a l'alça els tipus d'interès de diversos estats.

En el segon dualisme, el Tractat de Maastricht es decantà clarament per la tradició alemanya, que posa un èmfasi fort en la responsabilitat de les accions

pròpies que han de guiar l'actuació dels agents econòmics, mentre que recela de l'existència de mecanismes d'assegurança o de protecció, a causa dels problemes de risc moral que comporten. La clàusula de no rescat incorporada al tractat reflecteix bé aquesta posició, sobre la qual Brunnermeier, James i Landau consideren que França i d'altres països adoptaren una certa indiferència, bé perquè subestimaren els efectes de contagi i d'altres conseqüències negatives que poden provocar els impagaments del deute públic d'un estat, bé per pensar que els rescats –és a dir, la solidaritat o la “fraternitat”, en forma de transferències- acabarien per adoptar-se com una alternativa obligada.

En la mateixa línia de pensament, recordem que la prohibició dels rescats es va complementar amb el pacte d'Estabilitat i Creixement, regla fiscal per evitar dèficits públics qualificats d'excessius, entenent com a tals els que sobrepassessin el 3% del PIB. Per la unió monetària incompleta de l'euro en els seus primers anys de vida, amb el potencial de *shocks* asimètrics que contenia, era una mostra no solament de falta de realisme, sinó també de desmesura, atenent els ajustos que, segons com, tot això podia comportar per als estats que acumulessin determinats desequilibris. Alleugerir-ho mínimament, compartint riscos amb eurobons, encara que només fos amb petites dosis, quedava proscrit.

En el tercer àmbit de les diferències entre una visió i l'altra hi ha el diagnòstic sobre la naturalesa de determinades crisis, amb la propensió alemanya a jutjar-les com a crisis de solvència front el benefici del dubte francès –que és també britànic, nord-americà i del Fons Monetari Internacional- de jugar amb la possibilitat que, tal vegada, siguin més pròpiament manifestacions de problemes de liquiditat. Aquestes diferències venen seguides, lògicament, de propostes d'actuació ben distintes. La línia divisòria és, *per se*, difícil de traçar, i susceptible de variar en el decurs del temps, fins i tot ràpidament. Equivocar-se en el diagnòstic pot transformar una crisi de liquiditat en una altra de solvència. Àdhuc si es tracta de crisis de solvència, una gestió comprensiva i diligent dels problemes de liquiditat que hi van associats pot servir per estabilitzar-les i limitar els seus costos.

Finalment, hi ha la qüestió de les distintes posicions sobre el caràcter restrictiu o expansiu que convé imprimir a la política econòmica en els diversos moments del cicle, així com la seva concreció quantitativa i temporal. Llevat de circumstàncies excepcionals, com les que es visqueren els últims mesos de 2008 i durant el 2009, quan es produí un consens generalitzat entorn de la necessitat dels estímuls keynesians per fer front a la recessió, les discrepàncies entre els economistes sobre la matèria constitueixen una regla bastant estesa. Ens remetem al debat relatiu



a l'austeritat que hem recollit en l'apartat sobre política econòmica de la Primera Part. Afegim-hi que, justament, un dels punts en els quals se centra últimament la revisió de la governança econòmica de l'euro és la de deslligar les operacions d'ajuda o de rescat de les fortes exigències d'ajustos immediats, conjunturals o estructurals, a la recerca d'intervencions menys procíclics en les situacions econòmiques desfavorables.

## **Més enllà de l'Economia**

Durant dècades la integració europea havia avançat impulsada per la integració econòmica, les determinacions de la qual tendien a presentar-se com el resultat de necessitats tècniques i d'eficiència, amb la política a la llunyania, com a forma d'evitar eventuais distorsions i, també, recels i obstacles per a la seva implantació. Tot i així, les excepcions no eren ni menors ni escasses; la política agrícola comú i els fons estructurals en donen fe. El terme “cohesió” emparava aquestes excepcions, a través de les quals la política es feia present amb un perfil baix, fins que l'avanç del procés d'integració la va treure del seu pla discret per col·locar-la en un primeríssim primer pla, que mostra la seva gran complexitat així com el repte que suposa per a la teoria política i la identificació dels valors europeus, començant per la legitimació democràtica d'una entitat que, alhora, es més que un estat-nació i menys que un estat.

La Unió Europea ha anat evolucionant cap una democràcia complexa i de poder compartit sota l'influx de dues dinàmiques principals, cooperació per una

banda i integració per l'altra. En termes jurídics-polítics això remet a dos tipus de governança, intergovernamental i supraestatal, que han coexistit en el decurs del temps. Aquest segon realçà el seu poder des de mitjans dels anys vuitanta del segle passat, fins a desembocar en el Tractat de Maastricht de 1992 i en la Unió Econòmica i Monetària de 1999. Foren decisives tant les actuacions de la Comissió com les del Consell Europeu, però també el paper jugat pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea, que reafirmava la primacia del dret comunitari sobre el dels estats membres així com el caràcter constitucional dels Tractats (es pot veure una exposició detallada d'això en el treball d'Antonio Bar Cendón).

En els primers anys dos mil hi havia una àmplia coincidència en considerar que la Unió havia d'enfortir-se en el pla polític, guanyar eficàcia i capacitat de resolució, augmentar la transparència i aproximar-se a la ciutadania europea, que l'havia de sentir més seva. Amb aquesta finalitat es convocà una convenció, que va deliberar entre 2002 i 2003, i que culminà en una conferència intergovernamental que aconseguí el consens per substituir pràcticament tots els tractats per un de nou, la Constitució europea. La revifalla, però, dels temors al reforçament del poder supraestatal contribuïren al fracàs del procés de ratificació; els referèndums que celebraren França i Holanda el 2005 donaren un resultat negatiu i van liquidar el projecte. Per reemplaçar-lo, el 2007 s'aprovà el Tractat de Lisboa, de modificació del Tractat de la Unió Europea i del Tractat de la Comunitat Europea, que si bé s'inspirava en el text constitucional, també suposava frenar el tipus de governança supraestatal.

A continuació, les crisis del deute públic i de l'euro suposaren nous retrocessos en l'actuació de la Comissió i un protagonisme de substitució dels estats, principalment l'alemany. En aquesta fase es realitzaren reformes molt importants en la governança de les esferes econòmica, monetària i pressupostària, principalment per la via de la coordinació de la política econòmica dels estats, però també a través de l'aprovació de normes jurídiques de regulació i de sanció, la creació de mecanismes de suport financer i un paper reforçat del Banc Central Europeu. A més, es va completar l'anterior amb la posada en funcionament dels primers pilars de la Unió Bancària i amb l'atribució al BCE de la supervisió de les entitats de crèdit. Així ho hem descrit en la Primera Part.

En unes circumstàncies de grans dificultats per bastants països, els ajustos que se'ls hi exigiren es podien entendre com imposicions unilaterals, justament quan major era la necessitat d'incrementar la confiança en el bon criteri i en la legitimitat de les instàncies decisòries.

En els anys recents estem assistint a una prolongació de la paràlisi de la integració política i a una crisi existencial de la Unió per causa del plantejament de problemes netament polítics i socials, com el *Brexit*, la crisi migratòria i dels refugiats, i les noves desigualtats, juntament amb l'auge de les forces polítiques contràries no solament a la integració política, sinó també a la moneda única i a d'altres conseqüències de la integració econòmica. En aquest escenari, els populismes i radicalismes diversos posen en dificultat els discursos i les pràctiques de l'europeisme que sustenta la UE. Des de l'exterior, l'unilateralisme agressiu de la presidència de Trump als Estats Units i l'estratègia de la divisió de la Rússia de Putin constitueixen factors nous de debilitament del projecte europeu.

Els problemes i les amenaces d'aquest moment històric de la Unió no poden ocultar les debilitats inherents a les particularitats d'un projecte *sui generis* i el seu caràcter de procés obert en termes econòmics, polítics i territorials. En cas contrari, es corre un risc greu de desintegració i de pèrdua dels incommensurables actius materials i immaterials acumulats. Un risc molt lamentable en termes de civilització sobre els valors morals i d'avantguarda en la creació de les condicions per contribuir a escala planetària a afrontar millor els grans reptes de la Humanitat.

En el pla jurídic, el projecte europeu es troba decisivament condicionat per la naturalesa híbrida que l'articula, configurada per una unió internacional d'estats a la qual el seus membres han anat transferint parcel·les de sobirania i per l'aprovació d'unes pràctiques complexes de governança que barregen, en equilibris difícils, sotmesos a tot tipus d'avatars i de discussió de legitimitats, l'actuació supraestatal amb la intergovernamental. Per tal motiu, podríem afegir al títol que hem donat a aquesta Segona Part, *Una filosofia de pau i de benestar compartit*, la idea de poder compartit.

Resulta evident que l'articulació esmentada és font de debilitats i de bloqueigs, al menys en termes comparatius amb els grans estats-nació del món d'avui, però tot sovint es minusvaloren les exigències de funcionalitat que suporta per aglutinar l'extraordinària heterogeneïtat de les economies i societats europees. Parlem, doncs, de les seves limitacions i de les seves virtuts, però no caiguem en l'error de fer-ho amb les categories que apliquem als estats-nació; fem-ho, per tant, en relació al projecte al qual serveix, o hauria de servir, la Unió Europea.

És en aquest context en què cobra nova actualitat el debat sobre Europa a dos (o més velocitats) i sobre l'acceptació de les cooperacions reforçades, plasmades en el principi "*els qui vulguin fer més, que facin més*". Un document de 2018 del acreditat *think thank* Bruegel, firmat per Demertzis, Pisani\_Ferry, Sapir, Wieser i Wolff

diagnostica una ineficàcia creixent de l'arquitectura institucional actual i proposa corregir-la amb un model de futur distint, al qual denominen "integració europea per diferenciació". Essencialment, es tractaria de transitar cap una estructura més flexible composada per una base comú -una mena d'Unió Europea de mínims- i una sèrie de clubs opcionals, fins a quatre, centrats en grans àrees de formulació de polítiques.

La proposta de Bruegel s'acompanya d'algunes regles bàsiques sense les quals els seus propis autors consideren que la reconversió europea donaria pas a un garbuix d'acords febles. Una de les regles fa referència a la preservació de la coherència institucional, amb el manteniment d'una sola Comissió, Parlament i Tribunal de Justícia. Una altra s'adreça a l'estabilitat de les distintes pertinences, mitjançant l'establiment de barreres elevades a l'entrada i a la sortida.

Sobre la mateixa qüestió Ignacio Molina ha explicitat que la posada en marxa de la integració diferenciada requereix un marc institucional transparent que *"no impliqui massa complexitat frustradora del rendiment de comptes, ni amplifiqui la intergovernamentalitat, ni faci impossible una aplicació uniforme del dret de la UE"*. Redueix a tres els àmbits aconsellables i amb demanda de geometria variable: el que ja existeix de la moneda única, el de les migracions i el de la defensa.

Escriu Daniel Innerarity en el magnífic assaig *La democràcia en Europa* que, fent companyia a diversos dèficits que repetidament s'atribueixen a la UE, hi figura el de la "intel·ligibilitat", en el sentit que *"ens costa entendre que estem davant d'una de les majors innovacions de la nostra història recent"*. Si aquest és el cas, veiem quins elements configuren la innovació i quines són les categories d'anàlisi afectades, acceptant que no estem tant davant d'un problema de comunicació com de falta de comprensió de *"l'originalitat, la subtilesa, la significació i la complexitat de la construcció europea"*. I les coses que no s'entenen no es defensen amb convicció; menys, encara, quan no se senten.

## Elements per a una teoria actual del projecte europeu

En aquest apartat, i acompanyant-nos del text últimament citat, anem a recórrer a la Filosofia Política per conèixer i valorar millor determinades dimensions del projecte europeu, d'acord amb els quatre papers que, segons John Rawls, ha de complir com a part de la cultura política pública d'una societat. Serien un paper pràctic, un altre d'orientació, un tercer de reconciliació amb el pluralisme "*raonable*" de les nostres societats i, finalment, un quart de recerca dels límits de la possibilitat política practicable (el lector pot trobar l'exposició d'aquests papers en la primera part del llibre *La justicia como equidad. Una reformulación* de l'autor).

Hem escrit en pàgines anteriors que una filosofia de pau, de democràcia i de benestar compartit es constituí en l'ànima de la construcció europea des dels seus orígens, en els anys cinquanta del segle passat, i que amb el pas del temps una sofisticada arquitectura institucional la va anar impregnant, igualment, de la idea de poder compartit, instrumentada a través d'uns mecanismes que desborden les concepcions clàssiques de verticalitat i de sobirania.

Podem entendre aquest segon procés com una adaptació necessària de l'autoritat política a les noves demandes d'acció que li plantegen l'economia i les societats, on creix la interdependència i augmenten els interessos comuns i la complexitat. Aquí rau la seva principal font de legitimació, sempre i quan es vegi alimentada per l'objectiu d'ampliar els espais democràtics més enllà de l'Estat-nació, sabent que no és factible de realitzar-ho -i, per tant, de valorar-ho- de la manera com s'exerceix la democràcia per part dels poders legislatiu, executiu i judicial, respectivament, a l'interior de les estructures nacionals. En canvi, adquireixen una gran importància la concepció de la democràcia com a poder compartit i categories com la contingència, la deliberació i la ponderació d'alternatives.

Tot això opera sotmès al veredict de la funcionalitat, amb una vessant interna, de governança dels assumptes pròpiament europeus, i amb una altra d'externa, de participació en la millora de la globalització. Essent el sentiment europeista més dèbil del que seria desitjable com a factor de cohesió i, també, d'eficàcia, la ciutadania té una relació molt utilitarista amb la UE i, per això, en expressió d'Innerarity, *"l'efectivitat insuficient amenaça més a la UE que altres dèficits"*. No obstant això, constitueix una equivocació no acompanyar els esforços en l'àmbit tècnic amb els que el moment històric igualment requereix en l'àmbit polític i en el social, per tal d'anar ampliant la capacitat de solidaritat interna juntament amb el desenvolupament de la peculiar identitat europea, que és una de les grans innovacions que tenim entre mans quan tractem de la UE.

Coneixem bé les dificultats que comporta la comprensió d'Europa com una única civilització en base a factors geogràfics, culturals, històrics i polítics. Per això, l'autor es refereix a la identitat europea com un *"nosaltres fet d'altres"*; tan diversa i heterogènia que dona peu a discutir la seva existència. Ara bé, com a innovació de present i de futur, ens permetem precisar que, probablement, l'alteritat operativa en clau interna és la d'un *"nosaltres fet amb altres"*, que va produint l'agregació dels interessos d'aquests "altres" i els seus punts de vista en l'esfera dels que tenim com a propis. Aquesta és una de les conseqüències filosòfiques fortes de la interdependència característica del nostre temps.

L'avenç del procés d'alteritat descrit requereix evitar tant els riscos de frustració i de paràlisi associats a possibles situacions d'anòmia com el seu bloqueig en nom de les identitats de partida o de la hipotètica millor defensa dels interessos propis. Constitueix una labor hercúlia, de llarg abast, molt exigent amb la responsabilitat, les habilitats i les sensibilitats dels governants i les elits. No és el menor ni el menys probable dels errors que la poden perjudicar el fet de reduir-la a un

cosmopolitisme de consum, desconnectat dels problemes i de les vivències de la ciutadania, estèril per definició, excepte com a nutrient de la radicalitat involutiva.

El plantejament anterior necessita veure's acompanyat d'una apel·lació al bon funcionament d'instàncies que puguin ponderar de forma imparcial els interessos en joc i gestionar-los adequadament. El tema és recurrent en la història del pensament filosòfic, jurídic i econòmic. Des de la Filosofia Moral i la indagació sobre la naturalesa humana, amb la figura de l'"espectador imparcial", ho formulava ja Adam Smith, pare fundador de l'Economia, a la segona meitat del segle XVIII, en tant que proposta per a la moderació de les passions en general i, en particular, de la facció i del fanatisme, als quals atribuïa haver estat *"amb diferència, els majors corruptors dels sentiments morals"*.

L'enfocament de la construcció de la identitat europea a partir del projecte, dels valors subjacents i de la seva pràctica constitueix, dèiem, una gran innovació. En canvi, el que resulta poc nou en termes històrics és el caràcter canviant de les identitats, si es contempla en períodes llargs, o molt llargs.

Són trets diferencials, no sempre exclusius, d'aquesta innovació el seu despullament de l'èpica convencional i del caràcter tancat del "nosaltres" que normalment han acompanyat els processos nacionals, així com la seva realització sobre una realitat social i cultural de gran heterogeneïtat, que no exigeix a les seves societats i al seus pobles, a les seves majories i a les seves minories, la renúncia a les identitats originàries, sinó que facilita poder compartir-les amb la que va lligada al projecte. En la fase actual de la UE, adquireix una gran importància la consecució d'avenços en aquest àmbit del sentiment europeu, de manera que operi no solament com a civilitzador de les passions nacionals, sinó també en el reforçament de l'acció reequilibradora de la governança europea i en el trasllat a la ciutadania de la dimensió comunitària de "l'Europa que protegeix".

Innerarity situa la qüestió de la identitat europea en una categoria de conceptes audaços per entendre l'originalitat de l'"objecte polític no identificat" del qual parlava Delors el 1985. Ens en servim en la nostra indagació sobre el coneixement que tenim de la UE actual, que passem a explorar en els aspectes següents:

1. Una identitat lleu, inclinada contínuament a guardar distàncies respecte d'ella mateixa.
2. L'espai europeu, fet més de marges que no pas de límits.



3. Un govern sense sobirania, més enllà de l'Estat-nació.
4. Una economia de riscos compartits.
5. Una ciutadania amb una pluralitat de lleialtats.
6. Una Europa mundialitzada.

En el primer aspecte destaca que la UE no és una forma de vida, ni un poble, ni un super-Estat, sinó una construcció especial en la qual s'accepten normes vinculants procedents d'una articulació entre espais que no són homogenis ni estan plenament unificats. Això significa una dissociació entre el que és identitari i el que és polític, dissociació que és possible i és fecunda en la mesura en que tot el conjunt s'impregni de respecte, d'interès per la compatibilitat, de voluntat de cooperació i de reconeixement dels altres. Anteriorment ja hem assenyalat, però, la importància que té avui el desenvolupament del sentiment europeu vinculat al projecte.

En el segon aspecte, la idea de l'autor comprèn dues coses: el desplaçament dels límits de l'espai a conseqüència de les successives ampliacions i la seva relativa porositat. Es permet així caracteritzar territorialment la UE com una realitat més semblant als vells imperis que als estats-nació, amb unes vores que intenten configurar-se com a zones de contacte i d'interrelació amb altres espais que no són considerats totalment exteriors o aliens. A través d'una política de veïnatge feta de nombroses manifestacions de cooperació, la UE reconeix la interdependència entre el seu progrés i l'evolució del seu entorn més pròxim, en relació al qual assumeix responsabilitats de participació en la governança mundial, i l'integra en una política de seguretat.

La UE tampoc no és un super-estat, en el sentit que es dona als estats-nació. La limitació de la sobirania de les estructures nacionals i l'adjudicació de polítiques i de competències a instàncies europees no significa que siguin la conseqüència de l'emergència d'una nova sobirania a l'estil clàssic. Són el resultat de la construcció d'una forma inèdita de poder postestatal, feta tant amb elements de federació com de confederació.

En la ressenya que seguim d'aquest tercer aspecte de l'originalitat europea se subratlla que la UE, degut a la seva complexa estructura de govern, ha modificat la manera de concebre el poder i el seu exercici, que no és centralitzada, sinó que, en consonància amb la interdependència, es basa en la coordinació. Alhora, la sobirania dels estats que s'incorporen al procés d'integració resulta afectada, tant en

àmbits concrets com amb caràcter general, i es modifica qualitativament; per expressar-ho en els termes del llibre de Bickerton, això és el que comporta passar de ser estats-nació a ser estats-membres. Certament, hi ha raons per considerar la UE un *soft power*, i està clar que no és un estat federal, però les constriccions que han d'acceptar els seus membres són majors que les existents en alguns estats federals.

En l'aspecte econòmic, si en el passat es destacava que la integració europea era un projecte de benestar compartit, avui dia és evident el caràcter incomplet d'aquesta definició, que Innerarity opta per corregir amb l'adopció del concepte "comunitat de riscos" utilitzada per diversos autors. Ara bé, les dues cares d'aquesta moneda -beneficis y riscos, respectivament- mostren clarament les seves considerables limitacions i, de forma menys evident, les seves asimetries; pel que fa als riscos, és innegable l'alt valor simbòlic de la clàusula de no rescat, tot i que la pràctica -molt determinada pel principi de realitat que travessa aquesta història europea- s'ha encarregat de devaluar-la ... fins al present.

El 1986 es publicava *La sociedad del riesgo*, d'Ulrich Beck, un dels textos més influents de la sociologia contemporània, que va estimular un torrent de recerca sobre el tema. Tal com assenyala l'autor en el seu llibre posterior *La sociedad del riesgo mundial*, la semàntica del risc és avui dia d'especial actualitat en el llenguatge de la tècnica, l'economia, les ciències naturals, la política i d'altres camps, perquè la globalització ha augmentat la dimensió dels riscos i n'ha creat un tipus nou, que són deslocalitzats, incalculables i amb efectes no compensables o reparables. És en aquest marc conceptual que entenem la UE com una comunitat per prevenir, assegurar i gestionar riscos, internament i a escala mundial. Els seus compromisos i l'exercici de lideratge en la lluita contra el canvi climàtic ho il·lustren.

El cinquè aspecte, el de la ciutadania europea, es relaciona amb la dispersió de sobirania associada a la construcció de la UE, que permet identificacions cívi-ques més àmplies i que "*pluralitza la lleialtat política, condicionada al dret i alliberada del monopoli estatal*". La consolidació de tot això i, en particular, d'aquesta identificació meritòria i necessària, però difícil, depèn alhora dels progressos que Europa realitzi en la redefinició democràtica d'allò que és comú.

Finalment, Innerarity tracta sota dues perspectives principals l'aspecte de la relació de la UE amb la resta del món, en el que pot tenir d'innovador. La primera contempla les possibilitats fecundes que s'enclouen en el fet que l'entitat política de la UE s'estigui configurant sense la necessitat habitual "*d'un patriotisme ideològic basat en un poble homogeni i delimitat, un origen comú, unitat de llengua i de cultura i algun enemic exterior que sigui útil per a la cohesió interna*". La segona exa-

mina com determinades pràctiques de govern de la UE -la facultat de veure la pròpia comunitat amb una certa distància, l'acceptació de les limitacions, la confiança mútua, la disposició a cooperar o un sentiment de solidaritat transnacional- podrien guiar la nova política que exigeix un món interdependent. Per tot això, afirma amb Habermas, que la UE és un pas decisiu vers una societat mundial políticament integrada.

Ara bé, en el fer i desfer que caracteritza al procés europeu últimament i en l'afectació al multilateralisme de les incerteses geoestratègiques internacionals del moment present, és obligat revisar la valoració que el filòsof alemany formulava uns anys enrere. Ho feia ell mateix en un text de finals de 2018, en què resumia el contingut d'un discurs pronunciat en una reunió convocada sota el lema "Noves perspectives sobre Europa". Escrivia Habermas *"...no aconsegueixo pensar en cap (perspectiva) i la descomposició d'estil trumpià que està afectant fins i tot el cor d'Europa m'obliga a posar en dubte les que tenia"*.

Entre l'optimisme d'aquella afirmació i el pessimisme de la suposada falta de perspectives a la qual indueix el moment present, hi ha un marge ampli per seguir desenvolupant el projecte europeu. El seu aprofitament i la concreció dels nous desenvolupaments, que no són gens simples ni lineals, constitueixen actualment qüestions molt obertes. No entendre-ho així resulta poc coherent amb el que cal esperar de societats lliures i democràtiques enfrontades a grans reptes de civilització en escenaris geoestratègics canviants.

## **Els valors morals i els drets fonamentals en el seu context**

Resulta difícil posar-se d'acord sobre el que entenem per valors europeus. El Tractat de Lisboa -que segons hem explicat en pàgines anteriors vingué a substituir el projecte fallit de Constitució europea i entrà en vigor el 2009- recollia el següent: *“la Unió es fonamenta en els valors del respecte a la dignitat humana, de la llibertat, de la democràcia, de la igualtat, de l'estat de dret i del respecte als drets humans, inclosos els drets de les persones pertanyents a minories. Aquests valors són comuns als estats membres en una societat caracteritzada pel pluralisme, la no discriminació, la tolerància, la justícia, la solidaritat i la igualtat entre dones i homes”*. Aquest és el contingut del nou article 2 del Tractat de la Unió Europea.

Així mateix, el Tractat de Lisboa atorgava caràcter vinculant a la Carta Europea de Drets Fonamentals, aprovada a Niça el 2000, amb una força jurídica igual a la dels tractats, si bé en el Regne Unit, Polònia i la República Txeca s'aplica amb certes restriccions jurisdiccionals. Afirmava la Carta en el seu preàmbul que *“Els pobles d'Europa, al crear entre ells una unió cada vegada més estreta, han decidit*

*compartir un avenir pacífic basat en valors comuns*” i, més endavant, que “*En instituir la ciutadania de la Unió i crear un espai de llibertat, seguretat i justícia, situa la persona en el centre de la seva actuació*”. En sis títols -relatius a la dignitat, les llibertats, la igualtat, la solidaritat, la ciutadania i la justícia- i cinquanta quatre articles s'estableixen els drets, les llibertats i els principis (o valors) que són objecte de reconeixement i de protecció.

En la dimensió que tenen com a valors fonamentals de caràcter general, la seva protecció es troba en el mecanisme previst en l'article 7 del Tractat de la Unió Europea, que preveu un doble procediment, preventiu i correctiu (o sancionador), respectivament. I en la seva dimensió com a drets subjectius, la protecció opera a través dels recursos jurisdiccionals davant el Tribunal de Justícia de la UE -que és competent per garantir el compliment del dret comunitari en les legislacions dels estats membres- o davant els tribunals ordinaris d'aquests mateixos estats.

En una perspectiva de conjunt, són evidents les carències de la UE per supervisar i per sancionar les violacions pràctiques dels valors comuns que cometten els estats membres, que si en el seu dia es van sotmetre a verificació per ser admesos, una vegada són a dins no s'enfronten al mateix rigor de l'entrada i poden jugar amb les transaccions polítiques per emparar aquelles infraccions. Són feridores, últimament, les desatencions i les crueltats estatals davant els problemes migratoris, així com les diverses manifestacions de les derives autoritàries i xenòfobes.

La reacció de les institucions comunitàries als episodis de trencament de l'estat de dret, en expressió de Carlos Closa, ha oscil·lat entre l'activisme ineffectiu del Parlament Europeu, el no donar-se per assabentat del Consell i la cerca per la Comissió -la institució més activa- d'estratègies de compromís amb les autoritats de l'estat infractor. Per primera vegada, el setembre de 2018, el Parlament obrí el procediment de l'article 7 contra un dels estats, el d'Hongria, en considerar que algunes de les seves polítiques representaven una amenaça sistèmica per als valors fonamentals de la Unió.

Retornant al pla teòric dels valors, en els primers anys d'aquest segle el pensador búlgar-francès Tzvetan Todorov, des de la seva experiència vital en dos països europeus amb trajectòries tan diferents, tractava el tema en el seu assaig *El nuevo desorden mundial*, si bé el limitava a la categoria dels valors polítics. La llista europea, que deia assumir amb una certa ingenuïtat per afavorir el debat, estava formada per la racionalitat, la justícia, la democràcia, la llibertat individual, el laïcisme i la tolerància.

De la seva banda, Pascal Lafontaine, en un text més recent promogut per la pròpia Comissió Europea, assenyalava com a valors que els europeus estimen el respecte pels drets humans, la solidaritat social, la llibertat d'empresa, la distribució equitativa dels beneficis del creixement econòmic, la preservació del medi ambient, el respecte a la diversitat cultural, lingüística i religiosa, i una síntesi harmoniosa de tradició i de progrés.

Es tracta, per suposat, de valors que Europa pot compartir, en mesura i formes diverses, amb altres regions i països del món, raó per la qual cal preguntar-se sobre les especificitats europees. Norbert Bilbeny respon que, de manera genèrica, aquestes especificitats serien el propi valor d'Europa i la forma europea de tenir valors.

Entén el filòsof que Europa com a valor significa, al menys, les tres coses següents: a) la possibilitat d'un projecte supranacional que comença a fer-se realitat, b) la representació d'un model democràtic basat en els principis de llibertat, igualtat, estat de dret, divisió de poders i pluralisme polític, i c) fer presents i vinculants aquells valors que més caracteritzen el llegat moral i polític europeu, el qual és travessat per l'ideal i l'imperatiu de la llibertat, i es concreta en els quatre valors, que juntament amb les seves arrels, exposa en els termes següents:

1. La veritat racional, *"un llegat del món hel·lènic"*.
2. La civilitat, com a suma del dret civil i la ciutadania, *"herència del món romà"* i del paper primordial que hi jugaren les ciutats.
3. La dignitat humana, *"provinent de la tradició judeocristiana"*.
4. El pensament crític, *"que té el seu origen en l'Humanisme secular i en la Il·lustració"*.

Alhora, en la forma europea de tenir valors, Bilbeny hi destaca una relació d'alerta i de compromís que, amb la memòria viva d'un record tràgic, fet de conflictes bèl·lics, totalitarismes i abusos sobre la condició humana, procura evitar la seva repetició. És en aquest sentit que la UE constitueix una magnífica història de superació, que per continuar escrivint-se requereix una ciutadania europea mobilitzada en la defensa dels valors exposats, convertits en referència de progrés universal.

Cal constatar, però, que aquesta obligació cívica es desenvolupa actualment

sota l'adversitat de la fallida de la pròpia idea de progrés en bona part de les societats europees i en un clima social danyat en la seva receptivitat al sentit de responsabilitat, que es troba afectat per la *“pèrdua de sensibilitat de la modernitat líquida”*, si ho expressem en els termes de Zygmunt Bauman. Un ambient de maltractament i de sospita vers les construccions institucionals de l'espai públic i la cultura de la cooperació i de la comprensió de les raons de “l'altre”, potenciat pels radicalismes que exploten els sentiments de temor davant el futur i alimentat en la seva toxicitat per la proliferació de notícies falses i de relats entabanadors.

Es fa estrany en la lectura dels tractats europeus l'absència de referències a les obligacions cíviques, en la mesura en què es consideri objectable la idea del ciutadà com a mer subjecte de drets. Encertadament recorda Victoria Camps que el civisme, entès com *“una manera de ser i de fer que faci realitat la consideració de l'altre com un igual”*, no és quelcom prescindible en una societat que tingui com a objectiu la justícia.

L'europeisme consegüent amb les seves responsabilitats de governança i de protecció, i fidel als seus objectius fundacionals de pau i de benestar compartit, travessa temps difícils. El seu futur no està escrit i, en bona part, depèn de l'arrelament que aconseguixin mantenir i desenvolupar entre nosaltres, la ciutadania europea, els valors morals establerts en els textos que l'emparen.

## **Referències bibliogràfiques**



BAR CENDÓN, A., “La Unión Europea: de la Economía a la Política, pasando por el Derecho”, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, núm. 32, 2013, pàgs. 99-124.

BAUMAN, Z. i DONSKIS, L., *Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida*, Paidós, 2016.

BECK, U., *La sociedad del riesgo mundial*, Paidós, 2008.

BECK, U., *La sociedad del riesgo*, Paidós, 1998.

BÉNASSY-QUÈRE, A., BRUNNERMEIER, M., ENDERLEIN, H., FARHI, E., FRATZSCHER, M., FUEST, C., GOURINCHAS, P-O., MARTIN, PH., PISANI-FERRY, J., REY, H., SCHNABEL, I., VÉRIN, N., WEDER DI MAURO, B. i ZETTELMEYER, J., “Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform”, *Policy Insights*, CEPR, núm. 91, gener de 2018.

BICKERTON, C., *European Integration: From Nation States to Member States*, Oxford University Press, 2012.

BILBENY, N., ¿“Hay unos valores europeos específicos”? *La Vanguardia*, 18 d’octubre de 2018.

BLANCHARD, O. i D. LEIGHT, “Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers”, Fons Monetari Internacional, *Working Paper*, 12 de gener de 2013.

BLANCHARD, O., declaracions fetes al *Financial Times Deutschland*, recollides per Europa Press, 23 d’abril de 2012.

BRUNNERMEIER, M. K., JAMES, J. i LANDAU, J. P., *El euro y la batalla de las ideas*, Deusto, 2017.

CALS GÜELL, J., *Los intereses del futuro. Economía en un cambio de época*, RBA, 2013.

CASTELLS, A., “¿Es posible una Unión Monetaria sin Unión Fiscal y una Unión Fiscal sin Unión Política?”, *Papeles de Economía Española*, núm. 141, 2014, pàgs. 141-169.

CLOSA, C., “La protección de los valores fundamentales de la UE frente a la violación por parte de sus estados miembros”, a C. Closa i I. Molina *El futuro de la Unión Europea*, Informe Elcano, Real Instituto Elcano, abril de 2018.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA, *La gobernanza económica de la Unión Europea*, anual.

CORTINA, A., *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Taurus, 1998.

DE GRAUWE, P., “The Euro and Financial Crises”, *Financial Times*, 20 de febrer de 1998.

DE LECEA FLORES DE LEMUS, A. y DRAYSSON, N., “Elementos clave de la integración fiscal en la zona euro”, *Papeles de Economía Española*, núm. 141, 2014, pàgs. 37-49.

DELORS, J., *Intervenció en la primera Conferència Intergovernamental* (preparatòria de l'Acta Única Europea), Boletín Oficial de las Comunidades Europeas, setembre de 1985, núm. 9.

DEMERTZIS, M., PISANI-FERRY, J., SAPIR, A., WIESER, T. i WOLFF, G., “One Size Not Fit at All: European Integration By Differentiation”, *Policy Brief*, Bruegel, núm. 3, 19 de setembre de 2018.

FUKUYAMA, F., “The Future of History: Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class”, *Foreign Affairs*, núm. 91, gener-febrer de 2012, pàgs. 53-61.

HABERMAS, J., “¿Hacia dónde va Europa?”, *El País*, 18 de novembre de 2018.

HABERMAS, J., *La constitución de Europa*, Trotta, 2012.

HIRSCHMAN, A. O., *Las pasiones y los intereses*, Fondo de Cultura Económica, 1978.

INNERARITY, D., *La democracia en Europa. Una filosofía política de la Unión Europea*, Galaxia Gutenberg, 2017.

JORDÁN, J. M<sup>a</sup>, i TAMARIT, C., (coordinadors), *Economía de la Unión Europea*, Civitas, 2013, 7a edició.

JUDT, T., *¿Una gran ilusión? Un ensayo sobre Europa*, Taurus, 2011.

JUNCKER, J. C., TUSK, D., DIJSSELBLOEM, J., DRAGHI, M. i SCHULZ, M., *Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea*, Comissió Europea, 2015.

KRUGMAN, P., “El suicidio económico de Europa, *El País*, 22 d’abril de 2012.

KRUGMAN, P., “An Impeccable Disaster”, *The New York Times*, 12 de setembre de 2011.

LAFONTAINE, P., *Europa en doce lecciones*, Oficina de Publicacions de la Unió Europea, 2015.

MACRON, E., *Discurs davant el plenari del Parlament Europeu*, 16 d’ abril de 2018.

MILANOVIC, B. *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press, 2016.

MOLINA, I., “Arquitectura institucional de la UE: legitimidad, eficacia y flexibilidad”, a C. Closa i I. Molina *El futuro de la Unión Europea*, Informe Elcano, Real Instituto Elcano, abril de 2018.

MUNDELL, R. A., “A Theory of Optimum Currency Areas”, *American Economic Review*, núm. 51 (4), 1961, pàgs. 657-665.

NEYER, J. y WIENER, A., *Political Theory of the European Union*, Oxford University Press, 2010.

ONTIVEROS, E., “La crisis de la eurozona” a M.T. Costa-Campi, A. Garrido, M. Parellada i E. Sanromà (eds.), *Economía Europea. Crecimiento, competitividad y mercados*, Alianza Editorial, 2016.

ORTEGA, A. y STEINBERG, F., “Luchar contra la desigualdad y recuperar la convergencia”, a C. Closa i I. Molina *El futuro de la Unión Europea*, Informe Elcano, Real Instituto Elcano, abril de 2018.

OTERO, M., “El pilar fundamental de la integración: la unión económica y monetaria, y la política”, a C. Closa i I. Molina *El futuro de la Unión Europea*, Informe Elcano, Real Instituto Elcano, abril de 2018.

PIKETTY, T., *El capital en el siglo XXI*, RBA, 2014.

PISANI-FERRY, J., *El despertar de los demonios. La crisis del euro y como salir de ella*, Barcelona, Antoni Bosch, 2012.

PUIGVERD, A., “Estupefacció del conserge”, *La Vanguardia*, 12 de novembre de 2018.

RAWLS, J., *La justicia como equidad. Una reformulación*, Paidós, 2002.

RODRIK, D., *La paradoja de la globalización*, Antoni Bosch, 2012.

SCHÄUBLE, W., declaracions al diari *Bild* del ministre alemany d'Economía, recollides per l'Agencia Reuters, 1 de gener de 2012.

SMITH, A., *La teoría de los sentimientos morales*, Alianza Editorial, 1997.

THE ECONOMIST, 9 de juny de 2012.

VIDAL-FOLCH, X., “Medio siglo de pugna por un presupuesto europeo”, *El País*, 27 de juny de 2018.

WOLF, M. “After Watching This Europe Disaster, I Finally Understand How The 1930s Happened”, *Financial Times*, 5 de juny de 2012.

ZWEIG, S., *El món d'ahir. Memòries d'un europeu*, Quaderns Crema, 2001.



El títol del llibre és una descripció de la singularitat del seu contingut, que combina la presentació de la *governança* econòmica de la Unió Europea amb un conjunt de reflexions filosòfiques sobre les característiques d'aquesta construcció. En el primer aspecte, la selecció dels apartats més rellevants, actuals o controvertits s'inscriu en el procés històric de desenvolupament del projecte europeu, així com en el coneixement dels seus fonaments teòrics. En el segon, són principalment les vessants econòmica, política i moral de la filosofia subjacent les que s'exploren per comprendre'l i valorar-lo adequadament.

En l'estadi actual, la Unió Europea difícilment podrà seguir avançant si no recupera cap a cotes més elevades la identificació amb la seva ciutadania i si no s'enforteix el sentiment originari de pau i de benestar compartit. La millora necessària de la funcionalitat en la unió econòmica i monetària -concretada en la nodrida agenda de reformes exposades en els diversos àmbits- apareix avui problemàtica i insuficient, per si sola, per impulsar nous progressos. Aquesta és la tesi de fons que l'autor fa seva i entorn de la qual giren les aportacions que el llibre recull, orientades a augmentar la confiança en el projecte i el suport a la innovació que comporta en la *governança* supraestatal.

